



QUADROS DE POLÍTICA COMERCIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:

Um Manual de Melhores Práticas



© 2018, Nações Unidas

Esta obra está disponível em acesso aberto, cumprindo a licença Creative Commons criada para organizações intergovernamentais, disponível em <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Os resultados, interpretações e conclusões aqui expressos são os dos autores e não reflectem necessariamente os pontos de vista das Nações Unidas ou dos seus funcionários ou Estados Membros.

A designação utilizada e a apresentação de material em qualquer mapa neste trabalho não implica a expressão de qualquer opinião por parte das Nações Unidas relativamente ao estatuto legal de qualquer país, território, cidade ou área ou das suas autoridades, ou relativamente à delimitação das suas fronteiras ou limites.

Esta tradução não é uma tradução oficial das Nações Unidas. A tradução portuguesa foi efectuada por Carlos Fiuza. Quaisquer questões serão tratadas pelo tradutor, que assume a responsabilidade pela exactidão da tradução.

São permitidas fotocópias e reproduções de excertos com os devidos créditos.

Esta publicação não foi formalmente editada.

Publicação das Nações Unidas emitida pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento.

UNCTAD/DITC/TNCD/2017/5

AGRADECIMENTOS

Este manual foi preparado pela Secção de Negociações Comerciais e Diplomacia Comercial (TNCDB), Divisão de Comércio Internacional e Mercadorias (DCIM), CNUCED, com contribuições de Craig VanGrasstek, Professor Adjunto de Política Pública na John F. Kennedy School of Government, Universidade de Harvard. O trabalho foi coordenado por Taisuke Ito, TNCDB/DCIM, CNUCED.

O desenho da capa e a edição electrónica foi feita por Laura Moresino-Borini.

NOTA

As referências a dólares são dólares dos Estados Unidos da América, salvo indicação em contrário.

Para mais informações sobre a publicação, queira contactar:

Negociações Comerciais e Ramo de Diplomacia Comercial
Divisão do Comércio Internacional de Bens e Serviços e Mercadorias
Tel: +41 22 917 56 40
Fax: +41 22 917 00 44
www.unctad.org/tradenegotiations
unctad-tncdb@un.org

ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

ACWL	Centro Consultivo sobre Direito da OMC
DdC	direito de compensação
CROSQ	CARICOM Organização Regional para as Normas e Qualidade
DCIM	Divisão de Comércio Internacional e Mercadorias
EDIC	estudos de diagnóstico de integração comercial
ATI	acordo sobre tecnologias de informação
PMA	país menos avançado
NMF	nação mais favorecida
ACR	acordo comercial regional
GATT	Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio
GATS	Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PNLog	Plano Nacional de Logística
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
S&F	sanitário e fitossanitário
TNCD	Negociações Comerciais e Ramo de Diplomacia Comercial
QPC	quadro de política comercial
RPC	revisão da política comercial
CNUCED	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNIDO	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
USTR	Representante Comercial dos Estados Unidos
WITS	Solução de Comércio Integrado Mundial
OMC	Organização Mundial do Comércio

ÍNDICE

Agradecimentos	3
Nota	4
Abreviaturas e acrónimos	5
Resumo executivo	9
I. Introdução e visão geral.....	10
A. O desafio da elaboração de políticas comerciais.....	14
B. Valor dos quadros de política comercial	15
C. Estrutura deste manual.....	16
D. Algumas advertências.....	17
II. Comércio e desenvolvimento	19
A. Magnitude e âmbito do comércio	20
B. Geografia e composição da economia	22
1. Composição da economia.....	22
2. Acesso ao mar	26
3. Outras características permanentes ou a longo prazo	28
C. Relação entre rendimento, exportações e mercados abertos.....	28
1. Maior exportação está associada a maior rendimento	29
2. Definição da orientação estratégica de um país.....	30
3. Quando deve uma economia abrir-se?	32
III. Instrumentos de política comercial.....	35
A. Medidas que afectam a circulação de mercadorias	37
1. Direitos aduaneiros (Tarifas)	37
2. Procedimentos e regras que afectam a circulação de mercadorias.....	40
3. Subsídios e outros incentivos	42
4. Antidumping e outras leis sobre o comércio	43
B. Medidas que afectam o investimento e o comércio de serviços	46
1. Serviços financeiros.....	48
2. Transporte e turismo.....	48
3. Movimento de pessoas	49
IV. Negociações comerciais e promoção do comércio.....	50
A. Acesso ao mercado: preferencial ou recíproco?.....	51
B. Acordos multilaterais, regionais e bilaterais	53
1. Multilateralismo e regionalismo	53
2. Participação na OMC	55
3. Acordos comerciais regionais	57
C. Implementação e aplicação de acordos comerciais	58
1. Aplicação suave: Transparência, notificações e revisões da política comercial	59
2. Aplicação rigorosa: Resolução de diferendos	61
D. Promoção do comércio e do investimento.....	63
V. Instituições responsáveis pela política comercial.....	65
A. Jurisdição e recursos de um ministério da tutela.....	66
1. Que ministério deve liderar em matéria de comércio?	66
2. Pessoal e capacidade	68
B. Necessidade de coordenação e consulta interna.....	69
1. Consultas interministeriais	71
2. Consultas entre diferentes níveis e ramos do governo	74
3. Consultas com o sector privado	74

VII. As melhores práticas para a condução de um quadro de política comercial.....	76
A. Visão e apropriação	77
B. Clareza e conformidade legal	82
C. Calendário e relação com outros instrumentos	84
D. Restrições internas e externas	85
E. Recolha e análise de dados	87
VIII. Conclusões e listas de verificação.....	90
Notas	97

Caixas

1. Inspirações para quadros de política comercial	11
2. Recomendações para quadros de política comercial de Angola à Zâmbia.....	12
3. Três posições clássicas sobre comércio e desenvolvimento	31
4. Quem está na OMC? E quem não está?	55
5. Fontes de informação sobre conformidade e barreiras não pautais	59
6. Programas de reforço das capacidades dos funcionários governamentais do comércio.....	69
7. Mecanismos consultivos nos países em desenvolvimento: Exemplos de QPCs.....	71
8. Etapas do desenvolvimento de um quadro de política comercial	77
9. Visão estratégica apresentada no quadro da política comercial para a Namíbia.....	83
10. Fontes de dados comerciais e pautais.....	89

Figuras

1. Exportações de bens e serviços em percentagem do PIB, 1985-2015 (Médias dos países por nível de rendimento)	21
2. Quotas do PIB nos sectores económicos, 2013 (Valor acrescentado em % do PIB).....	23

Quadros

1. Objectivos de Desenvolvimento Sustentável: Objectivos e metas seleccionados relacionados com o comércio	13
2. Relação entre o sector agrícola e o rendimento, 2015 (PIB médio per capita para o desenvolvimento não-petrolífero países)	23
3. Relação entre o sector dos serviços e o rendimento, 2015 (PIB médio per capita para países em desenvolvimento não-petrolíferos).....	24
4. Relação entre o acesso ao mar e o rendimento (PIB médio per capita para as economias em desenvolvimento não petrolíferas)	26
5. Relação entre exportações e rendimento, 2015 (PIB médio per capita para países em desenvolvimento não-petrolíferos).....	29
6. Relação entre importações e rendimento, 2015 (PIB médio per capita para países em desenvolvimento não-petrolíferos).....	30
7. Características de quatro economias asiáticas	33
8. Relação entre liberdade económica e rendimento (PIB médio per capita para países não-petrolíferos em desenvolvimento).....	34
9. Instrumentos que os países podem utilizar para influenciar o comércio	37

10. Relação entre tarifas e rendimentos não agrícolas, 2014 (PIB médio per capita para países em desenvolvimento não-petrolíferos).....	38
11. Relação entre tarifas agrícolas e rendimento, 2014 (PIB médio per capita para países em desenvolvimento não-petrolíferos).....	39
12. Tempo médio e custos envolvidos no comércio além fronteiras	41
13. Encomendas anti-dumping impostas aos países em desenvolvimento, 1995-2014.....	44
14. Actividade anti-dumping dos países em desenvolvimento, 1995-2014	45
15. Encomendas de direitos compensatórios impostos aos países em desenvolvimento, 1995-2014	46
16. Actividade de direitos compensatórios iniciada pelos países em desenvolvimento, 1995-2014	47
17. Principais temas nas relações comerciais entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos.....	53
18. Exemplos de diferentes abordagens ao multilateralismo e regionalismo e nível de actividade na OMC	54
19. Relação entre acordos comerciais extra-regionais e rendimento (PIB médio per capita para países em desenvolvimento não-petrolíferos).....	57
20. Número de litígios da OMC envolvendo países em desenvolvimento, 1995-2016.....	62
21. Lista ilustrativa dos ministérios governamentais com interesses no comércio e questões relacionadas com o comércio.....	72
22. Critérios de avaliação do quadro de política comercial.....	78
23. Características de três estratégias comerciais idealizadas dos países em desenvolvimento.....	81
24. Três mecanismos de avaliação	85

RESUMO EXECUTIVO

A elaboração de políticas comerciais é uma tarefa desafiante em todos os países e apresenta dificuldades particularmente significativas para os países em desenvolvimento. O que inicialmente pode parecer um exercício puramente externo, está intimamente relacionado com a política de desenvolvimento como um todo e envolve uma série de cedências internas.

Um quadro de política comercial (QPC) oferece uma estrutura para as muitas decisões que os negociadores, legisladores e litigantes de um país devem tomar à medida que concebem e implementam a política, em estreita consulta com os intervenientes críticos no meio académico e na sociedade civil, bem como com o sector privado. Os objectivos de um QPC são revelar os principais desafios que um país enfrenta na política comercial, dar prioridade aos seus objectivos e traçar um plano para atingir esses objectivos através de uma política comercial esclarecida. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED) fornece assistência técnica aos países no desenvolvimento dos seus QPC.

O objectivo deste manual é fornecer orientações para o desenvolvimento de um QPC. Baseia-se em grande parte nas lições aprendidas com os QPC realizados, bem como em dados comparativos sobre os desafios e experiências dos países em desenvolvimento como um grupo.



INTRODUÇÃO E VISÃO GERAL



A elaboração de políticas comerciais é uma tarefa desafiante em todos os países e apresenta dificuldades especialmente grandes para os funcionários dos países em desenvolvimento. O que inicialmente pode parecer ser um exercício puramente externo está intimamente relacionado com a política de desenvolvimento como um todo e envolve uma série de cedências internas. Para fazer política neste campo, os interesses dos consumidores e produtores devem ser equilibrados, enquanto os objectivos das indústrias mais eficientes e orientadas para a exportação devem ser ponderados em relação àquelas que ainda lutam para alcançar a competitividade. Ao decidir que tipos de actividades irão tributar ou incentivar, ou que acordos comerciais estão dispostos a negociar e que tipo de concessões pautais estão dispostos a fazer, os decisores políticos sempre tiveram de conciliar as necessidades fiscais do tesouro com o potencial de criação de emprego. As questões tornaram-se mais complicadas com a gama cada vez maior de questões que são trazidas para a mesa de negociações e pela proliferação dessas mesas. As muitas exigências que são feitas aos responsáveis pela política comercial neste novo ambiente superam os problemas que os seus antecessores enfrentaram no passado, sendo tecnicamente mais complexas e politicamente mais intratáveis.

Tal como nenhum viajante inteligente faria uma viagem sem um roteiro, os decisores políticos neste campo são aconselhados a ter um plano fundamentado que oriente as suas acções. Um quadro de política comercial (QPC) oferece uma estrutura para as muitas decisões que os negociadores, legisladores e litigantes de um país devem tomar à medida que elaboram e implementam a política. Os objectivos de um QPC são revelar os principais desafios que um país enfrenta na sua política comercial, dar prioridade aos seus objectivos e traçar um plano para atingir esses objectivos. A decisão de um país de procurar assistência no desenvolvimento de um QPC é mais frequentemente desencadeada pela constatação de que o país tem tido um desempenho inferior às suas expectativas no sector externo e que é necessária assistência para identificar os estrangulamentos e propor formas de os ultrapassar. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED) fornece assistência técnica aos países no desenvolvimento dos seus QPC.

Uma dúzia de projectos deste tipo foram concluídos conforme descrito em síntese na caixa 1 e são também referidos ao longo deste manual. Na maioria dos casos, os QPC foram solicitados após um governo reconhecer que a sua política comercial e de desenvolvimento existente não estava a produzir os resultados pretendidos. Entre os problemas mais típicos que os países encontram encontra-se uma balança comercial negativa ou em deterioração, um sector transformador em que o emprego ou a utilização da capacidade está a diminuir, ou a má distribuição da riqueza. Qualquer que seja a causa subjacente, os países podem esperar que uma política comercial mais dinâmica possa resultar num desenvolvimento mais profundo e mais amplo. Os QPC são feitos à medida para responder às necessidades e desafios dos países específicos em análise, com as conclusões e recomendações variando de acordo com as necessidades e circunstâncias dos países em questão (ver caixa 2).

Caixa 1. Inspirações para quadros de política comercial

Os QPC produzidos até à data têm cada um respondido às percepções de deficiências nas estratégias comerciais existentes dos países em análise. Partindo do reconhecimento de que existe um problema, cada um deles recorreu a um diagnóstico detalhado e depois – tal como discutido no quadro 2 – ao desenvolvimento de prescrições políticas.

Grande parte do processo do QPC resultou da experiência com a Papua Nova Guiné. Durante o processo de adesão à OMC, que terminou em 1996, os decisores políticos desse país concluíram que lhes faltava um quadro coerente para a condução da política comercial. A cooperação técnica que receberam da CNUCED nos anos que se seguiram a essa experiência evoluiu para o Quadro de Política Comercial da Papua Nova Guiné, lançado em 2006.

Este precedente foi construído com base em vários outros países em desenvolvimento. O Ministério do Comércio e Indústria do Ruanda solicitou assistência à CNUCED em 2008, na sequência do seu reconhecimento das imensas fraquezas estruturais do país. O Quadro de Política Comercial da Jamaica (2015) surgiu depois de o Governo ter determinado que o comércio tinha tido um desempenho inferior ao esperado durante 20 anos. Este fraco desempenho foi caracterizado por um crescimento limitado das exportações, aumento das importações, redução da competitividade e dependência contínua de alguns bens.

Vários QPC foram largamente inspirados pelas preocupações sobre a dependência de um país de uma única mercadoria e a necessidade de diversificação. O QPC para a Argélia aponta a dependência dos hidrocarbonetos como uma causa fundamental tanto para o baixo crescimento como para o declínio constante do fabrico de 15% do PIB em meados dos anos 80 para apenas 5%. O QPC para a Zâmbia começou com o reconhecimento de que o país está excessivamente

dependente das exportações de cobre. Os inconvenientes dessa dependência eram menos evidentes quando os preços do cobre eram elevados, mas mesmo assim os ganhos inesperados não eram partilhados por toda a economia. Da mesma forma, o QPC para Angola foi inspirado pelas preocupações sobre a dependência do petróleo e a volatilidade global dos preços, juntamente com os problemas especiais de um Estado em conflito.

O Botswana está igualmente dependente de uma grande exportação – diamantes – e os seus decisores políticos também sentiram a necessidade de uma melhor implementação da sua política comercial nacional. O QPC para a Namíbia partiu da premissa de que embora tenha havido alguma diversificação nos últimos anos, o país continua a depender das exportações primárias para os países desenvolvidos e para a África do Sul.

Em alguns países, a preocupação não é com o crescimento global, mas com o impacto diferente para sectores ou comunidades específicas. Os QPC tanto para a República Dominicana como para o Panamá observam que, embora o comércio tenha ajudado a aumentar o rendimento nacional, os ganhos têm sido desiguais. Os indicadores sociais na República Dominicana não acompanharam o ritmo do rendimento, enquanto no Panamá há preocupações sobre a concentração da riqueza num número limitado de serviços e outras actividades.

Dois QPC foram focalizados de forma mais restrita em sectores específicos. O Desenvolvimento Agrícola do México: Perspectivas e Perspectivas (2014) responderam às preocupações sobre a contínua marginalização económica dos pequenos proprietários e da agricultura em geral. O Quadro de Política Comercial da Tunísia (2015) estava centrado na determinação das implicações da participação no Acordo sobre Tecnologias da Informação da OMC.

Caixa 2. Recomendações para quadros de política comercial de Angola à Zâmbia

Tal como existem diferenças nas inspirações para os QPC dos países, também os relatórios resultantes diferem nas suas soluções propostas.

Argélia: O país dá prioridade à adesão à OMC e à continuação do desmantelamento das barreiras comerciais no âmbito do Acordo de Associação com a União Europeia.

Angola: O Governo deve criar um ambiente favorável, assegurando a estabilidade macroeconómica, reforçando o quadro institucional e regulamentar, intensificando o desenvolvimento dos recursos humanos, melhorando a tecnologia e investindo em infra-estruturas.

Botswana: Uma série de alterações à Política Comercial Nacional para fornecer orientações mais específicas sobre a posição política, bem como uma matriz de implementação detalhada, incluindo para reforçar os quadros regulamentares e institucionais nacionais e abordar o ambiente competitivo do sector privado.

República Dominicana: Uma estratégia para a política comercial e a criação de um sector de exportação mais dinâmico baseado numa inserção competitiva nos mercados globais e numa participação mais plena nas cadeias de valor globais e regionais através do reforço da competitividade interna, da promoção do investimento interno e de estratégias comerciais de serviços orientadas para o exterior, com uma matriz de implementação detalhada.

Jamaica: Uma política comercial que apela a um melhor aproveitamento da vantagem comparativa revelada nos sectores prioritários de exportação, abordando os estrangulamentos infra-estruturais, melhor cumprimento das normas, melhores ligações entre bens e serviços, aumento do valor acrescentado na agricultura e racionalização dos incentivos ao comércio e investimento.

México: Uma abordagem coordenada da política agrícola, tanto em termos de instituições como de orientação e uma série de recomendações mais específicas sobre produtos e mercados específicos para esse fim; assegurar a coerência da agenda de desenvolvimento e redução da pobreza no México com as negociações comerciais nas negociações comerciais regionais.

Namíbia: Uma combinação de políticas facilitadora que incentiva os investidores a incluir as empresas namibianas nas suas cadeias de valor.

Panamá: Uma política comercial sustentável, orientada para o mercado, orientada para o desenvolvimento, capaz de catalisar o crescimento económico, reduzir a pobreza e melhorar o nível de vida através da diversificação e transformação estrutural, alavancando os serviços de agro-processamento, pesca e logística.

Papua Nova Guiné: A participação mais plena dos interessados e da sociedade civil na elaboração de políticas, a modernização do Departamento de Comércio e Indústria e outras reformas institucionais.

Ruanda: Relacionou a política comercial do país com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento e Redução da Pobreza existente. Exigiu “uma abordagem de política comercial orientada para o desenvolvimento, em oposição a uma estratégia orientada para a exportação, liderada pelo comércio ou pela procura”.

Tunísia: A participação no Acordo sobre Tecnologias de Informação deve ser complementada com políticas nos domínios macroeconómico, fiscal, comercial e industrial, bem como medidas destinadas a reforçar o quadro regulamentar e institucional do país.

Zâmbia: Uma política comercial estratégica de apoio aos sectores industriais e recomendação de um ambiente macroeconómico estável, acordos que apoiem a diversificação e a adição de valor, a reforma da regulamentação dos serviços para reforçar a competitividade nacional, a integração regional para alavancar mais o comércio regional e o incentivo ao investimento estrangeiro.

Quadro 1. Objectivos de Desenvolvimento Sustentável: Objectivos e metas seleccionados relacionados com o comércio



Objectivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas em todo o lado

1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em toda a parte



Objectivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar

2.b Corrigir e prevenir restrições e distorções comerciais nos mercados agrícolas mundiais, incluindo através da eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação agrícola e de todas as medidas de exportação com efeito equivalente



Objectivo 3. Garantir vidas saudáveis

3.b Proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, em conformidade com a Declaração de Doha sobre o Acordo TRIPS e a Saúde Pública



Objectivo 7. Assegurar o acesso de todos a uma energia fiável, sustentável e moderna a preços acessíveis

7.1 Até 2030, assegurar o acesso universal a serviços energéticos modernos, fiáveis e a preços acessíveis



Objectivo 8. Promover o crescimento económico sustentado, inclusivo e sustentável

8.2 Atingir níveis mais elevados de produtividade económica através da diversificação, actualização tecnológica e inovação

8.a Aumentar a ajuda ao comércio para os países em desenvolvimento ... incluindo através do Quadro Integrado Reforçado de Assistência Técnica Relacionada com o Comércio aos Países Menos Desenvolvidos



Objectivo 9. Construir infra-estruturas resilientes

9.1 Desenvolver infra-estruturas de qualidade, fiáveis, sustentáveis e resilientes, incluindo infra-estruturas regionais e transfronteiriças

9.3 Aumentar o acesso das pequenas empresas industriais e outras empresas aos serviços financeiros



Objectivo 10. Reduzir a desigualdade dentro e entre países

10.a Implementar o princípio de tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento

10.c Até 2030, reduzir para menos de 3 por cento os custos de transacção das remessas dos migrantes



Objectivo 14. Conservar e utilizar de forma sustentável os oceanos

14.6 Até 2020, proibir certas formas de subsídios à pesca



Objectivo 17. Reforçar os meios de implementação e revitalizar a Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável

17.10 Promover um sistema comercial multilateral universal, baseado em regras, aberto, não discriminatório e equitativo sob a Organização Mundial do Comércio, inclusive através da conclusão das negociações no âmbito da sua Agenda de Desenvolvimento de Doha

17.11 Aumentar significativamente as exportações dos países em desenvolvimento, em particular com vista a duplicar a quota dos países menos desenvolvidos nas exportações globais até 2020

17.12 Realizar a implementação atempada do acesso ao mercado com isenção de direitos e sem contingentes numa base duradoura para todos os países menos desenvolvidos, de acordo com as decisões da Organização Mundial do Comércio, nomeadamente assegurando que as regras de origem preferenciais aplicáveis às importações dos países menos desenvolvidos sejam transparentes e simples e contribuam para facilitar o acesso ao mercado

O objectivo deste manual é fornecer orientações para o desenvolvimento de um QPC. Baseia-se em grande parte nas lições aprendidas com os QPC, bem como em dados comparativos sobre os desafios e experiências dos países em desenvolvimento como um grupo. O manual procura situar a política comercial como um ramo da política de desenvolvimento, relacionando este tópico com os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável. Os Objectivos reconhecem explícita e implicitamente a contribuição do comércio em muitos aspectos e o Objectivo 17 sobre os meios de implementação, em particular, torna este reconhecimento explícito (ver quadro 1).

Vários dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável abordam directamente questões levantadas neste manual e são citados quando apropriado. A filosofia subjacente a este projecto é que a política comercial não existe apenas para alcançar algum conceito abstracto, tal como uma balança comercial positiva, mas deve antes visar a promoção do desenvolvimento dos países e o progresso do bem-estar da sua população. Um QPC adequado tratará o comércio e o desenvolvimento não como fins concorrentes mas como complementares. Identificará os obstáculos que o país deve eliminar em cada área e oferecerá uma visão para a redução ou eliminação destas barreiras.

Esta análise toma como ponto de partida o reconhecimento de que o desenvolvimento económico dos países, especialmente como reflectido no bem-estar humano, é mais importante do que o comércio em si mesmo. “[O] comércio deve ser o servidor da política de desenvolvimento [e] não o seu mestre”, segundo Stewart e Ghani, de tal forma que “a estratégia geral de desenvolvimento deve ser escolhida em primeiro lugar – incluindo a desejada escolha da tecnologia, distribuição de rendimentos, modo de produção, etc. – e uma estratégia comercial escolhida que se enquadre nesta e não o ambiente comercial que dita a escolha da estratégia de desenvolvimento.”¹ É neste espírito que a análise que se segue não se limita apenas a questões estreitas de como um país deve fixar a sua tarifa, estruturar os seus acordos comerciais e gerir de outra forma as minúcias de um regime comercial, mas também coloca estas questões num contexto de desenvolvimento mais amplo.

A. O DESAFIO DA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS COMERCIAIS

Há vários aspectos em que a elaboração da política comercial é hoje um campo mais importante e difícil da política pública do que outrora. Em primeiro lugar, o comércio, tal como tradicionalmente definido, compreende agora uma parte maior das economias da maioria dos países. O processo de globalização tem ligado quotas crescentes de produção, consumo e emprego às importações, exportações e investimento directo estrangeiro, um facto que se aplica a países a todos os níveis de rendimento e desenvolvimento. As negociações comerciais aumentaram em número e âmbito nas últimas décadas; abrangem agora uma gama muito mais vasta de questões do que antes e têm lugar simultaneamente a nível multilateral e regional.

As questões tornam-se ainda mais complexas pelo facto de se esperar agora que os países em desenvolvimento suportem uma parte maior do fardo no sistema comercial internacional. Já lá vai o tempo em que a maioria dos países em desenvolvimento não eram partes contratantes do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT), muitos dos que estavam no Acordo optaram por não se envolver seriamente em negociações ou adoptar a maioria dos acordos do GATT e as relações comerciais com os países industrializados baseavam-se normalmente em preferências unidireccionais concedidas pelos países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento tornaram-se subsequentemente mais activos e significativos no sistema multilateral, com quase todos eles a aderirem ao Acordo e depois à Organização Mundial do Comércio (OMC) e a maioria também estão envolvidos em, pelo menos, um acordo de comércio livre, união aduaneira, ou outra forma de acordo comercial regional (ACR). Alguns deles ainda restringem as suas negociações regionais a pactos com os seus vizinhos imediatos, mas outros optam por negociar ACR com um ou mais dos principais países industrializados. A questão que a maioria dos países enfrenta já não é se vão abrir e integrar as suas economias, mas sim a que ritmo e de que forma. Os países devem decidir que forma de acordos comerciais irão escolher para negociar, que termos irão procurar nesses acordos, até que ponto irão no sentido da redução ou eliminação de tarifas e outras restrições ao comércio e investimento e que reformas internas irão adoptar – quer autonomamente quer para manter os compromissos que assumem nos acordos comerciais – como complemento das suas iniciativas de abertura de mercado.

I. INTRODUÇÃO E VISÃO GERAL

Talvez o desafio mais significativo venha na própria redefinição do que constitui a política comercial e a consequente expansão no leque de questões e partes interessadas com as quais um ministério do comércio deve lidar. As fronteiras que separam o comércio de outros campos de política pública sempre foram algo ténues e as distinções tornaram-se ainda mais confusas ao longo da última geração. O que antes era uma área política limitada que se intersectava com aspectos da política externa e fiscal está agora mais plenamente ligado a quase todos os tópicos consequentes da agenda nacional. Entre os assuntos agora tratados na maioria das negociações comerciais estão o investimento, os direitos de propriedade intelectual e o comércio de serviços; algumas conversações vão ainda mais longe, incorporando assuntos como a política de concorrência, os direitos laborais e a protecção ambiental. Cada uma destas questões tem profundas implicações para as estratégias de desenvolvimento dos países. Os decisores políticos no domínio da política comercial, sejam eles negociadores, legisladores ou litigantes, são agora chamados a lidar com uma série de questões sobre as quais os funcionários de outros ministérios e agências têm jurisdição principal. Em contrapartida, os funcionários desses outros organismos devem viver com as consequências das negociações e litígios comerciais. É necessário que os decisores políticos em todos os domínios compreendam as formas como o comércio está relacionado com outras áreas da política pública e, especialmente, como precisa de ser integrado na política de desenvolvimento.

B. VALOR DOS QUADROS DE POLÍTICA COMERCIAL

Um QPC pode ajudar os países a satisfazer estas necessidades, dando uma ideia do grande quadro em que a política comercial faz parte, ao mesmo tempo que preenche muitos dos detalhes dessa paisagem. O documento destina-se a examinar as circunstâncias específicas dos problemas de comércio e desenvolvimento de um país, concentrando-se tanto nos seus desafios como nas suas oportunidades e a dar prioridade às medidas a tomar a nível internacional e doméstico, a fim de remover os obstáculos à sua plena participação no sistema comercial. Essas medidas domésticas são habitualmente tão importantes e muitas vezes mais, como quaisquer acordos alcançados com os parceiros comerciais do país. Embora os exportadores possam ainda enfrentar barreiras pautais e não pautais para algumas das suas exportações para mercados estrangeiros importantes, descobrirão muitas vezes que os constrangimentos locais – sejam infra-estruturas, institucionais ou societais – podem ser os obstáculos mais significativos à sua competitividade. Um QPC pode identificar as barreiras e ineficiências mais importantes a nível interno e externo e apresentar planos para as resolver.

O principal beneficiário de um QPC é o país em análise, mas estes relatórios também podem ser vistos como estudos de caso detalhados na relação entre comércio e desenvolvimento. No seu todo, o conjunto de QPC constitui também um recurso útil para os países em desenvolvimento que não estão eles próprios sujeitos a este exercício. Estas análises apresentam informações sobre a forma como os países em circunstâncias semelhantes têm lidado com os seus desafios. Ao examinar tanto o que funcionou como o que não funcionou, os QPC podem colectivamente ajudar a identificar as melhores práticas para o comércio e o desenvolvimento. Isto significa, de facto, a elaboração de uma estratégia comercial universalmente válida. Cada país terá a sua própria mistura especial de história, dotações de factores, posição geográfica, cultura política, etc. e seria mal orientado tentar conceber um conjunto de prescrições políticas que ignorem essas diferenças. Mas embora se possa dizer que todos os países são especiais, nenhum deles é inteiramente único. Há aspectos importantes em que qualquer país será semelhante a muitos outros e as experiências dos seus pares – tanto positivas como negativas – podem oferecer uma orientação útil.

Os QPC apontam frequentemente para histórias de sucesso noutros países em desenvolvimento, oferecendo modelos que um país pode procurar emular. O QPC para a Jamaica foi informado pelas lições aprendidas com a estratégia de turismo da República Dominicana, por exemplo e o QPC para o Ruanda apontou para o sucesso do Quénia na exportação de flores. Do mesmo modo, o QPC para a Tunísia aproveitou a experiência de outros países no aconselhamento sobre as consequências da assinatura do Acordo sobre Tecnologias da Informação (ATI); isto incluiu alguns países que tinham aderido ao Acordo (isto é, Costa Rica, Índia e Tailândia) e outros que não o fizeram (isto é, Bangladesh e Quénia).

Para além destas lições tácticas, os QPC podem também abordar as questões perenes e estratégicas do comércio e do desenvolvimento. Durante mais de dois séculos, a questão-chave neste debate tem sido

a sequência adequada a seguir pelos países na abertura dos mercados nacionais e estrangeiros. Em que fase do seu desenvolvimento um país deve passar a reduzir ou eliminar as suas barreiras às importações e iniciar a transição de uma economia liderada pelo Estado para uma economia liderada pelo mercado? Para simplificar, deverá um país (1) procurar manter um papel importante para o Estado durante o máximo de tempo possível, promovendo a indústria nacional ao mesmo tempo que limita as importações através, inter alia, de barreiras pautais elevadas, ou (2) deverá abrir o seu mercado e reduzir a intervenção numa fase inicial do seu desenvolvimento económico, ou (3) deverá calibrar as suas etapas de abertura do mercado com o ritmo do seu desenvolvimento, de modo a tornar-se progressivamente menos intervencionista à medida que a sua economia ganha em sofisticação, prosperidade e diversidade? Tem havido proponentes e profissionais das três posições desde finais do século XVIII e não existe uma posição consensual quanto à abordagem que melhor serviu historicamente os interesses dos países em desenvolvimento. Os QPC não podem resolver esse debate de uma vez por todas, mas podem dar um contributo valioso ao fornecerem exemplos do que funcionou e não funcionou nas experiências de países em desenvolvimento específicos.

C. ESTRUTURA DESTE MANUAL

Este manual adopta uma abordagem em cinco etapas para definir o assunto de um QPC e especificar o processo pelo qual este deve ser preparado.

A Parte II situa as grandes questões no contexto, explorando a evolução do debate sobre comércio e desenvolvimento, apresentando dados sobre o nível crescente do comércio nas economias nacionais e a associação entre exportações e sucesso. Analisa as principais opções estratégicas dos países em desenvolvimento, incluindo a questão importantíssima de quando é que os países devem começar a abrir os seus mercados. A análise contrasta as experiências de economias bem-sucedidas que se empenharam na liberalização numa fase inicial de desenvolvimento com as de outras economias que, em vez disso, seguiram uma estratégia comercial em duas fases. Dados comparativos confirmam geralmente uma estreita associação entre o rendimento e a medida em que os países deixam as decisões importantes para o mercado e não para o Estado.

A Parte III trata de questões táticas, centrando-se nos instrumentos da política comercial. Um QPC precisa de identificar não só os instrumentos que estão à disposição dos decisores políticos do país, mas também aqueles que são empregados pelos seus parceiros comerciais. O quadro deve considerar os tipos e níveis de tarifas que são impostos pelo país e pelos seus parceiros e como podem ser ajustados – seja de forma autónoma ou através de negociações – para servir os interesses do país na produção e exportação. Os dados mostram que existe geralmente uma relação inversa entre tarifas e rendimentos, de tal forma que as barreiras tendem a ser menores onde os rendimentos são mais elevados, mas esta não é uma regra absoluta. Para além das tarifas, os países também precisam de abordar uma vasta gama de questões que determinam os custos de fazer negócios. Estes incluem os muitos procedimentos e regras que afectam a circulação de mercadorias, as leis antidumping e outras leis de combate ao comércio e toda a gama de leis e políticas que regem os serviços, o investimento e a protecção dos direitos de propriedade intelectual.

A Parte IV assume as negociações comerciais e a promoção comercial. Uma das decisões mais importantes que um país enfrenta na sua estratégia comercial é se pretende estabelecer relações comerciais que sejam preferenciais ou recíprocas. Durante décadas, os países em desenvolvimento procuraram normalmente um acesso aberto aos mercados dos seus parceiros comerciais desenvolvidos, procurando ao mesmo tempo manter barreiras pautais e não pautais relativamente elevadas aos seus próprios mercados. Muitos países ainda adoptam esta abordagem, mas outros – onde os rendimentos são tipicamente mais elevados – têm estado dispostos a envolver-se em negociações recíprocas através das quais alcançariam uma maior abertura em ambos os sentidos. Fazem-no frequentemente através do envolvimento simultâneo em iniciativas multilaterais e em ACR. Esta parte analisa os custos e benefícios destes diferentes fóruns de negociação e também examina os desafios que se colocam na implementação e aplicação dos acordos comerciais. Isto inclui tanto as formas suaves de aplicação (por exemplo, transparência, notificações e afins) como a opção difícil do Órgão de

I. INTRODUÇÃO E VISÃO GERAL

Resolução de Litígios da OMC. O valor dos acordos comerciais também pode ser multiplicado através de programas bem concebidos de promoção do comércio e do investimento.

A Parte V aborda as instituições de elaboração de políticas comerciais. A primeira decisão que qualquer país deve enfrentar neste domínio é qual o ministério ou outra agência a quem será atribuída a principal responsabilidade por este assunto, uma tarefa que poderá ser razoavelmente atribuída ao ministério dos negócios estrangeiros, ao ministério das finanças, ou a qualquer outra entidade. A análise analisa os argumentos para cada uma destas divisões do trabalho. Conclui que existem cedências em cada uma destas opções e que é necessária uma estreita coordenação entre as diferentes agências do Governo e entre os sectores público e privado, independentemente da instituição que assuma a liderança. É também uma área em que os funcionários necessitam frequentemente de assistência para desenvolverem as suas capacidades e conhecimentos.

A Parte VI identifica as melhores práticas na preparação de um QPC. Para além de estabelecer as principais etapas do processo, desde o pedido de assistência até à execução de um plano, esta parte argumenta que um QPC deve apresentar uma visão global de onde a política comercial se enquadra na estratégia de desenvolvimento do país. Um quadro deve ser propriedade do próprio país e promovido por uma entidade governamental. Deve identificar claramente os principais objectivos da política comercial, sejam eles concebidos como orientados para o interior, para o exterior, ou para o mercado. Outras questões abordadas nesta parte final dizem respeito à calendarização de um QPC, à atenção dedicada às restrições internas e externas e à recolha e análise de dados. Os anexos desenvolvem estes pontos fornecendo listas de verificação de questões a serem abordadas no que diz respeito às características do país e à sua estratégia, à capacidade das principais agências comerciais e às instituições do Governo e da sociedade civil que devem ser consultadas aquando da concepção, revisão e validação de um QPC.

A Parte VII conclui com algumas observações finais e apresenta listas de verificação que os investigadores podem empregar ao realizar um QPC.

D. ALGUMAS ADVERTÊNCIAS

Uma questão terminológica deve ser esclarecida desde o início. Ao longo deste manual, o termo “ministério do comércio” é utilizado para significar qualquer agência governamental à qual é atribuída a principal responsabilidade pela elaboração da política comercial e especialmente pela condução das negociações comerciais. Isto não significa necessariamente que o termo “comércio” apareça no título desse ministério, nem que a agência seja considerada como um ministério; pode, alternativamente, ser designada como um departamento, gabinete, ou outra entidade dentro de um ministério maior, ou ser operada como algum outro tipo de organismo independente ou interministerial. A mesma instituição que assume a liderança nas negociações comerciais pode também ser responsável por outras funções relacionadas com o comércio, tais como a promoção das exportações e do investimento; alternativamente, algumas ou todas estas tarefas podem ser atribuídas a outros organismos governamentais, a parcerias público-privadas, ou ser totalmente externalizadas para o sector privado. No entanto, por uma questão de simplicidade, todas estas várias disposições são aqui incluídas sob a rubrica “Ministério do Comércio”.

A análise não faz qualquer esforço no sentido de encorajar a adopção de qualquer filosofia ou doutrina específica relativa à política comercial e ao seu lugar na estratégia de desenvolvimento de um país, nem identifica uma única e melhor abordagem que os países possam adoptar para a divisão ministerial do trabalho. O pressuposto subjacente é que, independentemente dos objectivos que um país possa procurar na sua política comercial e independentemente das disposições organizacionais ou tácticas de negociação que possa adoptar, as suas hipóteses de sucesso serão maiores se dispuser de procedimentos para monitorizar e analisar sistematicamente os dados económicos e políticos, gerir eficazmente o fluxo de comunicações internas e externas, lidar eficazmente com todos os parceiros e partes interessadas e conceber uma política dentro de um quadro bem fundamentado. Todos os países enfrentam as questões que aqui são colocadas, mas cada um deles é responsável por encontrar as respostas que melhor se adequam às suas próprias circunstâncias.

I. INTRODUÇÃO E VISÃO GERAL

É igualmente importante salientar que não se trata de um manual de estratégia, fornecendo aos países orientações sobre a melhor forma de alcançar os seus objectivos numa determinada negociação. Já existe abundante literatura sobre o seu tema, preenchida com as citações necessárias de Sun Tzu e utilizando o jargão por vezes arcano de pontos de aspiração, zonas de possível acordo e BATNAs (melhores alternativas a um acordo negociado). As contribuições para essa literatura instruem os leitores sobre como melhor criar e reivindicar valor, como escolher entre estratégias integrativas e distributivas, como jogar um jogo a dois níveis, como saber a diferença entre uma verdadeira ameaça e um mero bluff e como um bom negociador tenta não só persuadir a sua contraparte, mas até moldar as suas percepções. Embora reconhecendo o valor desta literatura e exortando os leitores a familiarizarem-se com a teoria e prática das negociações, o presente manual não constitui por si só um tal guia. Em vez disso, oferece indicações sobre como os países podem conceber um que seja construído à medida das suas próprias necessidades.

Os leitores notarão que, em muitos pontos desta análise, são fornecidos dados sobre a forma como os países em desenvolvimento se comparam entre si em certas questões. Estas comparações excluem geralmente países em desenvolvimento ou em transição, quer na Europa quer no Médio Oriente (excepto Norte de África) e também excluem grandes exportadores de petróleo.² Estas exclusões baseiam-se nas circunstâncias muito diferentes em que ambos os conjuntos de países se encontram em relação aos países em desenvolvimento no seu conjunto. A inclusão de dados sobre esses países, ou sobre as economias em transição, poderia distorcer gravemente as comparações que procuram identificar a relação (se houver) entre um dado factor e o rendimento médio per capita. Note-se também que os dados do Banco Mundial são utilizados sempre que possível e na maioria das vezes para 2015. Se os dados de 2015 não estiverem disponíveis para um dado país, então são utilizados os valores de 2014; excepto quando se observa o contrário, os países para os quais não estão disponíveis dados de 2014 estão excluídos de qualquer Quadro.



COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO



II. COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO

Os decisores políticos das gerações passadas podem ter pensado que era possível tratar o comércio e o desenvolvimento como se estas fossem funções distintas. O comércio tratava principalmente do sector externo, enquanto que o desenvolvimento era visto como um fenómeno em grande parte interno. Décadas de experiência têm funcionado de duas direcções para apagar esta distinção. Do lado do comércio, o alargamento do âmbito do tema das negociações e disputas levou os decisores políticos a perceber até que ponto este tema se sobrepõe a outros campos da política pública. Do lado do desenvolvimento, os países que colocaram grande ênfase na promoção das exportações fizeram geralmente muito melhor do que os países cujas estratégias implicaram a substituição das importações pela produção interna. Longe de serem campos distintos de política pública, é agora amplamente reconhecido que estas duas áreas estão integralmente relacionadas uma com a outra.

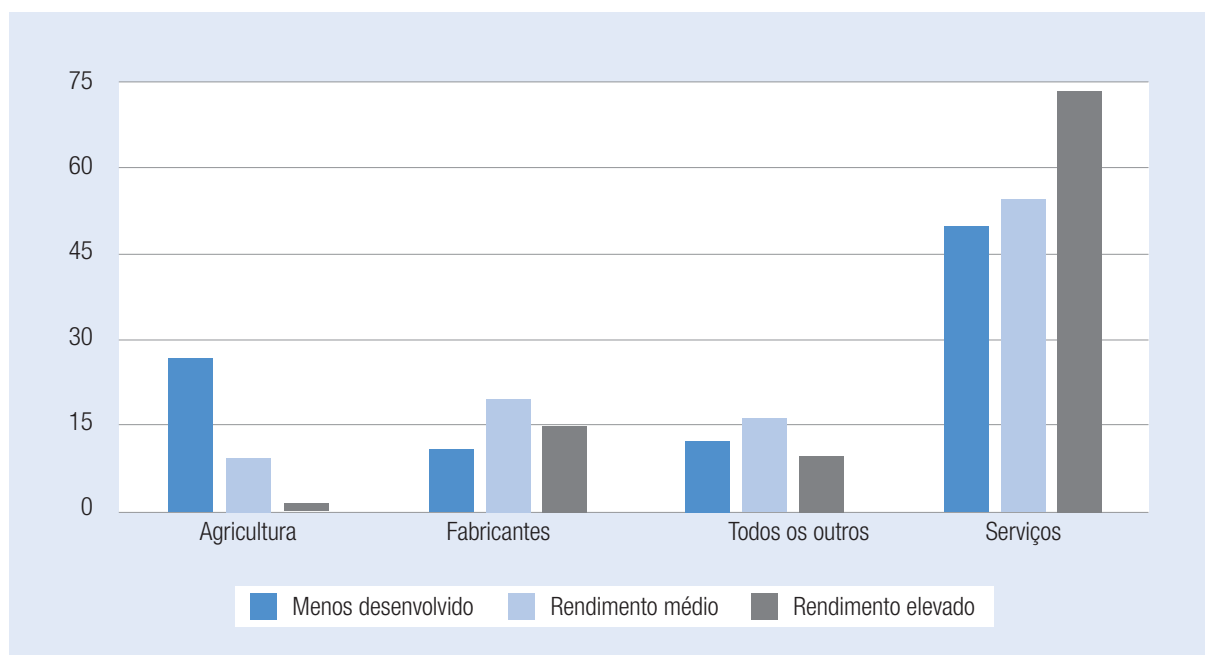
Uma das principais tarefas de um QPC é promover a integração da política comercial na política de desenvolvimento e destacar as formas em que os dois campos estão intimamente ligados. Muito mais do que uma declaração de missão alargada para um ministério do comércio, um QPC deveria idealmente identificar as áreas em que o país pode expandir a sua capacidade de produção e comércio, bem como os obstáculos que tem de ultrapassar para atingir esse fim.

A. MAGNITUDE E ÂMBITO DO COMÉRCIO

A elaboração de políticas comerciais é agora mais complexa e importante do que nas gerações anteriores, porque o próprio comércio mudou, quantitativa e qualitativamente. A quota do comércio nas economias nacionais cresceu e o âmbito das questões que se inserem nas negociações comerciais alargou-se consideravelmente.

Mesmo na sua definição mais tradicional e restrita, o comércio é hoje mais importante do que era há uma geração atrás. O mundo estava a tornar-se cada vez mais intenso em termos comerciais durante o quarto de século que precedeu a crise financeira de 2008-2009, como se pode ver pelos dados da figura 1. Enquanto em 1985, o comércio representava cerca de 15-20 por cento do PIB de países típicos, em 2008, ultrapassava geralmente os 30 por cento. Este ponto era válido para os países em todos os níveis de desenvolvimento económico, mesmo que as mudanças de um ano para o outro fossem mais voláteis para os menos desenvolvidos do que para os países de rendimento mais elevado. O caminho desde a crise financeira tem sido instável. A intensidade comercial das economias nacionais parecia estar a recuperar imediatamente após essa crise, mas os últimos anos testemunharam a estagnação do comércio nos países de elevado rendimento e um declínio para os países em desenvolvimento. É demasiado cedo para saber se este declínio pós-crise representa um retrocesso temporário ou a emergência de um novo padrão, mas de qualquer modo, fala da necessidade de os países redobram os seus esforços para se envolverem em intercâmbios de bens e serviços mutuamente benéficos.

Figura 1. Exportações de bens e serviços em percentagem do PIB, 1985-2015 (Médias dos países por nível de rendimento)



Fonte: Dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS>.

As mudanças qualitativas no domínio do comércio têm sido ainda mais consequentes. A elaboração de políticas comerciais pode ser definida como o desenvolvimento e execução de leis e políticas nacionais, bem como de acordos e iniciativas internacionais, que se destinam a facilitar, promover, proibir, tributar ou regular a circulação transfronteiriça de bens transaccionáveis. Esta definição básica pode ser aplicada a qualquer país e a qualquer período da história, mas o âmbito do seu significado mudou ao longo do tempo. As tarefas e a jurisdição de um ministério do comércio em 1980 eram pouco diferentes do que tinham sido em 1880; em ambos os períodos, o foco principal era nas tarifas e outras medidas fronteiriças que afectavam a circulação de mercadorias. Após uma geração de mudanças radicais na forma e âmbito do sistema comercial e também no mundo maior a que esse sistema pertence, as responsabilidades atribuídas aos ministérios do comércio são hoje radicalmente diferentes. Isto pode ser visto tanto na gama de questões que são definidas para se enquadrarem no âmbito das negociações comerciais como na importância atribuída à eliminação de restrições internas. Por outras palavras, os ministérios do comércio costumavam gastar muito do seu tempo a tentar identificar e ultrapassar as principais barreiras que outros países impunham deliberadamente à importação de bens, mas hoje em dia devem dedicar pelo menos a mesma atenção à abordagem das barreiras internas que o seu próprio país enfrenta ou mesmo impõe (ainda que inadvertidamente) à produção e exportação de bens e serviços.

A base alargada da política comercial pode ser traçada principalmente a uma redefinição do que é comercializado. Até há algumas décadas, os únicos bens transaccionáveis reconhecidos eram mercadorias; o comércio significava apenas a circulação de mercadorias através das fronteiras e os únicos instrumentos de política disponíveis eram as tarifas, quotas, requisitos de licenciamento, proibições absolutas e outras medidas que regulavam directamente as exportações e importações de mercadorias no porto de entrada ou de saída. Em consequência das mudanças tecnológicas e das reformas políticas, a política comercial trata agora da circulação transfronteiriça de serviços, capitais (ou seja, investimento), ideias (ou seja, propriedade intelectual) e mesmo pessoas (ou seja, a circulação de pessoas como investidores, gestores e prestadores de serviços). As acções que os países empreendem para promover as suas indústrias e os compromissos que assumem nos acordos comerciais vão também para além e por detrás da fronteira. A política comercial está agora ligada a mais questões que afectam a produção, distribuição e utilização de bens (por exemplo, direitos laborais e

protecção ambiental) e ainda a outras em que a relação é controversa e determinada pela política (por exemplo, política externa e direitos humanos). O tema do comércio não é apenas aritmeticamente maior, uma vez que o alargamento do âmbito significa que a política interna e internacional do comércio se tornou geometricamente mais complexa. Funções que outrora podiam ser desempenhadas por um pequeno quadro de especialistas em tarifas exigem agora não só um corpo de negociadores comerciais mais bem treinados e profissionais, mas também o apoio e a participação efectiva de outras instituições nacionais que têm jurisdição e perícia noutras áreas mais esotéricas da política pública.

B. GEOGRAFIA E COMPOSIÇÃO DA ECONOMIA

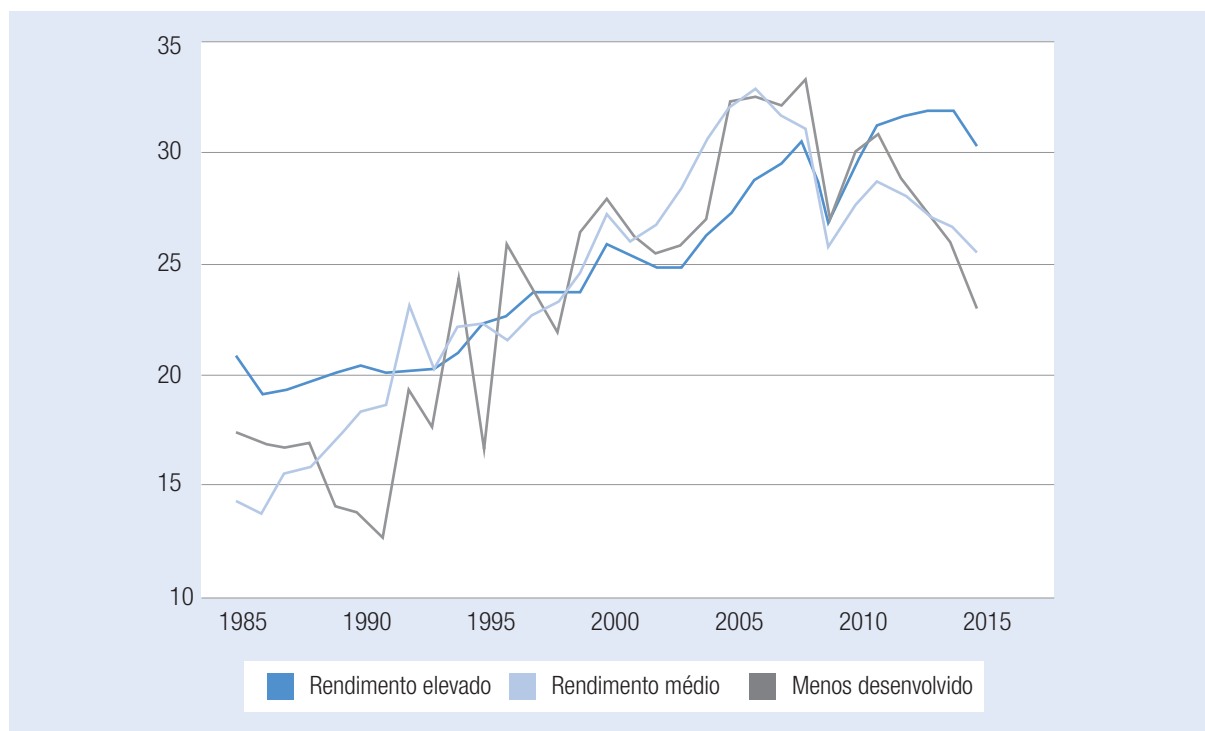
Antes de abordar a grande estratégia e táticas precisas de um país, ou considerando a forma como organiza as suas instituições e define os seus interesses, é necessário começar com as considerações mais básicas. Algumas características dos países, como a sua localização ou geologia, nunca poderão ser alteradas; outros aspectos, como a sua composição económica, apenas mudarão lentamente. Estes são os dados com os quais um país deve começar ao conceber um QPC, uma vez que cada um deles define a natureza dos desafios e oportunidades que um país enfrenta.

1. Composição da economia

O meio clássico de descrever qualquer economia é considerar a importância relativa das suas três componentes principais. Estes são o sector primário (*i.e.* agricultura, mineração, silvicultura e pescas), o sector secundário (*i.e.* indústria e construção) e o sector terciário (*i.e.* serviços). Para os fins actuais, a distinção entre a primeira e a terceira categorias é a mais acentuada. Com algum risco de simplificação excessiva, o desenvolvimento económico pode ser definido como o processo pelo qual os países se tornam progressivamente menos dependentes do sector primário (especialmente a agricultura) enquanto o sector terciário se torna proporcionalmente mais proeminente. Este ponto pode ser apreciado a partir dos dados da figura 2, que mostram como um sector diminui e o outro cresce à medida que os rendimentos aumentam. Este mesmo ponto pode ser apreciado dentro de diferentes regiões, tal como relatado nos quadros 2 e 3. As economias em desenvolvimento menos agrícolas são, em média, 7,2 vezes mais ricas do que as mais ricas. Pelo contrário, as economias com maior intensidade de serviços são 8,1 vezes mais ricas do que as menos ricas. Ambas estas relações são verdadeiras nas três principais regiões em desenvolvimento e são especialmente intensas na Ásia e no Pacífico. Embora os três sectores tenham contribuições a dar, nenhum país pode ser considerado devidamente desenvolvido se não possuir um sector de serviços diversificado e competitivo.

Os países que dependem excessivamente das exportações de uma mercadoria, ou de uma gama restrita de bens primários, enfrentam numerosos desafios ao seu desenvolvimento. Quer seja petróleo na Argélia, diamantes no Botswana, cobre na Zâmbia, ou o canal no Panamá, os países fazem bem em não depender demasiado de qualquer recurso. Os decisores políticos esperam frequentemente promover a diversificação da economia, tanto verticalmente (ou seja, subir na cadeia de valor de um determinado sector) como horizontalmente (ou seja, promover o estabelecimento e expansão de indústrias inteiramente novas que não dependam indevidamente das bases de recursos naturais do país). Muitas vezes o próximo passo no processamento é óbvio, quer isso signifique passar do cobre bruto para o cobre refinado (Zâmbia) ou de fruta para sumos de fruta (Jamaica). O QPC para o Ruanda, por exemplo, apontou várias medidas específicas que poderiam ser tomadas para melhorar a capacidade do país de subir na cadeia de valor do café. Todas estas são variações na promoção de indústrias nascentes. Tal como esta ampla estratégia, o valor relativo desta política mais específica depende dos pormenores. Uma política devidamente concebida e implementada poderia bem pagar dividendos, mas uma política mal concebida ou mal executada poderia ser esbanjadora e ineficiente.

Figura 2. Quotas do PIB nos sectores económicos, 2013 (Valor acrescentado em % do PIB)



Fonte: Valor acrescentado agrícola em percentagem do PIB com base em dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS>; valor acrescentado dos serviços em percentagem do PIB com base em dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TETC.ZS>; valor acrescentado dos serviços em percentagem do PIB com base em dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS>.
“Todos os outros” calculados pelo autor como o residual. Note-se que os dados sobre todos os países estão incluídos neste número; os países desenvolvidos e os países exportadores de petróleo não estão excluídos.

Quadro 2. Relação entre o sector agrícola e o rendimento, 2015 (PIB médio per capita para o desenvolvimento não-petrolífero países)

	Pequeno sector agrícola Menos de 5% do PIB	Sector agrícola de média dimensão 5-10% do PIB	Grande sector agrícola Mais de 10% do PIB
África	Rendimento: \$8 773 Países: 6	Rendimento: \$2 721 Países: 7	Rendimento: \$1 001 Países: 30
Américas	Rendimento: \$13 863 Países: 7	Rendimento: \$8 282 Países: 10	Rendimento: \$4 543 Países: 8
Ásia e Pacífico	Rendimento: \$34 008 Países: 4	Rendimento: \$7 687 Países: 4	Rendimento: \$2 566 Países: 12
Total	Rendimento: \$14 018 Países: 17	Rendimento: \$6 315 Países: 21	Rendimento: \$1 943 Países: 50

Fontes: Valor acrescentado agrícola como percentagem do PIB com base em dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS>; PIB per capita calculado a partir de dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

Nota: Os dados de alguns países são baseados em 2014.

QUADROS DE POLÍTICA COMERCIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:
UM MANUAL DE MELHORES PRÁTICAS

II. COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO

Quadro 3. Relação entre o sector dos serviços e o rendimento, 2015 (PIB médio per capita para países em desenvolvimento não-petrolíferos)

	Pequeno sector agrícola <i>Menos de 5% do PIB</i>	Sector agrícola de média dimensão <i>5-10% do PIB</i>	Grande sector agrícola <i>Mais de 10% do PIB</i>
África	Rendimento: \$1 444 Países: 20	Rendimento: \$2 250 Países: 21	Rendimento: \$8 851 Países: 4
Américas	Rendimento: — Países: 0	Rendimento: \$6 971 Países: 16	Rendimento: \$12 264 Países: 8
Ásia e Pacífico	Rendimento: \$3 455 Países: 6	Rendimento: \$5 986 Países: 11	Rendimento: \$28 432 Países: 4
Total	Rendimento: \$1 908 Países: 26	Rendimento: \$4 680 Países: 48	Rendimento: \$15 453 Países: 16

Fontes: Valor acrescentado dos serviços em percentagem do PIB com base nos dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TETC.ZS>; PIB per capita calculado a partir dos dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

Nota: Os dados de alguns países são baseados em 2014.

Promover a industrialização inclusiva e sustentável e, até 2030, aumentar significativamente a quota da indústria no emprego e no produto interno bruto, em conformidade com as circunstâncias nacionais e duplicar a sua quota nos países menos desenvolvidos.

Apoiar o desenvolvimento tecnológico interno, a investigação e a inovação nos países em desenvolvimento, nomeadamente assegurando um ambiente político favorável para, inter alia, a diversificação industrial e a adição de valor aos produtos de base.

Duas das oito metas do Objectivo 9 de Desenvolvimento Sustentável:

Construir infra-estruturas resistentes, promover a industrialização sustentável e fomentar a inovação



A diversificação ajuda a expandir a carteira económica nacional e assim reduzir a vulnerabilidade a choques externos, mas também exige que o país fuja do que é frequentemente chamado de “doença holandesa”. Originalmente cunhado em 1977 pela The Economist para descrever o declínio do sector transformador holandês após a descoberta do gás natural naquele país, este termo é agora geralmente utilizado para significar qualquer situação em que uma dependência insalubre das exportações de recursos

naturais está associada a um declínio na competitividade dos preços dos sectores transformadores ou agrícolas de um país. Um aumento das receitas provenientes dessas exportações primárias poderia reforçar a moeda nacional ao ponto de as outras exportações do país se tornarem demasiado caras para competir nos mercados mundiais. As preocupações com este problema levam alguns países a desenvolver propostas através das quais as receitas das indústrias extractivas seriam direccionadas para projectos de diversificação das exportações. O investimento em sectores alternativos, espera-se, pode ajudar a sustentar o crescimento, diversificar o risco e assegurar que os recursos naturais não renováveis sejam mais uma bênção do que uma maldição.

Isto não significa que um país deva fazer o que puder para reduzir a dimensão do seu sector primário, ou para inflar o seu sector terciário. O que sugere é que existe um padrão bem estabelecido no processo de desenvolvimento económico, com os países a actualizarem a complexidade e sofisticação da sua produção, desde os bens mais básicos e fungíveis até às actividades mais distintas e diferenciadas. Não precisam de eliminar os seus sectores primários, que podem continuar a desempenhar papéis importantes, mesmo nas economias mais avançadas. Um sector primário eficiente, seja baseado na agricultura ou em matérias-primas, pode ser vital para a segurança alimentar de um país, as suas exportações e o seu abastecimento a outras indústrias. Qual a importância da indústria para o desenvolvimento? Não há dúvida de que a maioria dos países desenvolvidos passou hoje por uma progressão pela qual a indústria gradualmente eclipsou a agricultura e

II. COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO

foi depois, por sua vez, eclipsada pelos serviços. Os dados ilustrados no Quadro 2 implicam também que o sector transformador tende a seguir um arco à medida que um país se desenvolve. A associação entre indústria e desenvolvimento é tão comum que o termo “industrializado” ainda é utilizado como sinónimo de “desenvolvido”, apesar do facto de os serviços serem agora cinco vezes maiores do que as indústrias no país desenvolvido médio. Os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável apelam à promoção da industrialização inclusiva e sustentável nos países em desenvolvimento, bem como ao avanço da diversificação industrial e da adição de valor aos produtos de base. No entanto, vale a pena notar que existem alguns países em desenvolvimento que outrora se dedicavam principalmente a produtos primários e agora têm grandes sectores de serviços, tipicamente no turismo e campos associados. Alguns desses países têm pouca experiência com a indústria transformadora, quer agora quer no passado e em muitos casos o seu apego histórico à indústria consistia em grande parte na produção de vestuário. Esta indústria foi artificialmente distribuída por todo o mundo através de um sistema de quotas de importação na segunda metade do século XX, mas tem sido muito consolidada nos anos desde que as quotas foram levantadas.

O sector dos serviços não é a única actividade económica principal na Jamaica, mas tem sido o motor do crescimento económico nos últimos 20 anos. Com excepção dos anos 90, a taxa de crescimento dos serviços ultrapassou tanto a agricultura como a indústria.

Quadro de Política Comercial: Jamaica (2015)

Estas estão entre as muitas questões para as quais a experiência e as perspectivas de cada país irão variar. Um QPC deve de fornecer informação detalhada sobre a evolução e o estado actual dos sectores primário, secundário e terciário de um país. Deve ser dada a devida consideração ao arco de desenvolvimento de indústrias específicas em cada um destes vastos sectores, com base nas respostas a uma série de questões. Haverá indústrias decadentes em que o país tenha perdido competitividade? Em caso afirmativo, será essa a consequência de processos inexoráveis (por exemplo,

o esgotamento de um recurso natural), implicando assim que o país se deve preparar para uma redução gradual dessas operações? Ou será que a indústria está estagnada por razões identificáveis e reversíveis, implicando assim que podem ser feitos investimentos sensatos na revitalização das suas perspectivas? Haverá indústrias importantes no horizonte e o que poderá ser feito para facilitar ou promover novos investimentos e produtividade nestas áreas? Mais importante ainda, existem medidas que o país possa tomar no comércio e noutras áreas de política pública que possam ajudar a facilitar a transição ou a inverter o declínio e a acelerar o desenvolvimento das indústrias que estão em ascensão?

Um QPC deve dedicar tanta atenção ao sector terciário como aos sectores primário e secundário. Os serviços são importantes não só como potenciais ganhadores de divisas, mas também como contribuintes vitais para a competitividade de outras indústrias. Os produtores dos sectores primário e secundário podem ser rapidamente asfixiados se não tiverem acesso a serviços de alta qualidade e acessíveis em transportes, banca e serviços jurídicos. Ao elaborar um QPC, os países devem considerar não só o desenvolvimento dos seus próprios sectores terciários, mas também as contribuições que os prestadores de serviços estrangeiros podem dar para o desenvolvimento dos seus sectores primário e secundário. As restrições nesta área podem, em alguns casos, ser tão autodestrutivas como as barreiras à importação de matérias-primas.

Passando da descrição à prescrição, que tipos de políticas podem ser mais apropriados para os países que têm combinações diferentes destes sectores? Pode ser reconfortante imaginar que a concepção de uma estratégia adequada de comércio e desenvolvimento através da calibração dos fins e meios de política à dimensão relativa da exploração mineira ou indústria, mas as diferentes experiências de países específicos sugerem, em vez disso, que este é um processo sui generis único para cada economia. Considere-se o caso do Panamá, onde a economia em geral e o sector dos serviços em particular se têm saído bem nos últimos anos. O crescimento do Panamá na última década tem mais do dobro da média regional e reflecte-se em numerosos serviços associados ao sector externo (por exemplo, o Canal do Panamá, a Zona Franca de Colón, portos, transporte aéreo e turismo). Poder-se-ia imaginar que esta história de sucesso aponta para a importância de fomentar o sector terciário e promover a transição económica e, no entanto, neste caso específico, o QPC implicava que estava em ordem algum grau de reequilíbrio. O relatório salientou que as quotas dos sectores da indústria transformadora e agrícola diminuíram, em detrimento dos trabalhadores pobres, tanto nas zonas urbanas como

II. COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO

rurais. Os responsáveis políticos panamenhos consideram agora desejável e viável estimular a exportação de bens agrícolas e manufacturados com elevado valor acrescentado interno. Isso irá, segundo o QPC, favorecer os sectores primário e secundário atrasados, ao mesmo tempo que ajuda as áreas fora do corredor interoceânico do país.

Atingir níveis mais elevados de produtividade económica através da diversificação, actualização tecnológica e inovação, incluindo através de um enfoque em sectores de alto valor acrescentado e de mão-de-obra intensiva.

Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem actividades produtivas, criação de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação e encorajar a formalização e o crescimento de micro, pequenas e médias empresas, inclusive através do acesso a serviços financeiros.

Duas das 12 metas do Objectivo 8 de Desenvolvimento Sustentável:

Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego e o trabalho digno para todos



Conclusões deste tipo militam contra qualquer expectativa de que se possa conceber um conjunto simples de directrizes universais para todos os países, baseadas em considerações unidimensionais, tais como a composição sectorial da economia. A tarefa do QPC é, em vez disso, considerar estes e outros factores na sua totalidade a fim de determinar a natureza dos desafios que o país enfrenta e a melhor forma de redireccionar os seus recursos.

2. Acesso ao mar

Um QPC deve ter em conta as questões mais básicas que afectam as perspectivas de um país, incluindo a sua localização e características geográficas. Os economistas sempre reconheceram, por exemplo, que o acesso ao mar é um factor importante na determinação da capacidade de um país para negociar. De acordo com Adam Smith (1776: 32), “é na costa marítima ... que a indústria de qualquer tipo começa naturalmente a subdividir-se e a melhorar e é frequente que só muito tempo depois essas melhorias se estendam às partes interiores”. Os economistas modernos concordam que a localização é crítica. O desenvolvimento económico é «muito importante pelas características biofísicas e geofísicas das economias», segundo McCord e Sachs, com rendimentos diferentes «em grande parte devido a diferenças acentuadas entre regiões na base de recursos naturais e na geografia física (por exemplo, distância à costa) e pela amplificação dessas diferenças através da dinâmica de poupança e investimento”.³

**Quadro 4. Relação entre o acesso ao mar e o rendimento
(PIB médio per capita para as economias em desenvolvimento não petrolíferas)**

	Islands, isthmuses and peninsulas	Coastal countries	Landlocked countries
África	Rendimento: \$5 126 Países: 6	Rendimento: \$2 419 Países: 28	Rendimento: \$1 183 Países: 16
Américas	Rendimento: \$10 506 Países: 12	Rendimento: \$7 519 Países: 15	Rendimento: \$3 628 Países: 2
Ásia e Pacífico	Rendimento: \$15 673 Países: 19	Rendimento: \$3 507 Países: 9	Rendimento: \$1 928 Países: 5
Total	Rendimento: \$12 287 Países: 37	Rendimento: \$4 078 Países: 52	Rendimento: \$1 558 Países: 23

Fontes: Calculado a partir de dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>. Lista de países sem litoral do Gabinete do Alto Representante das Nações Unidas para os Países Menos Desenvolvidos, Países em Desenvolvimento sem litoral e Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento em <https://www.un.org/ohrills/content/list-llcds>

II. COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO

Os dados do quadro 4 confirmam que o acesso dos países ao mar está intimamente relacionado com os seus níveis de sucesso. Os níveis de rendimento nas ilhas, istmos e penínsulas são três vezes superiores aos dos países meramente costeiros e quase oito vezes superiores aos dos países sem litoral. Existem naturalmente casos excepcionais de ilhas relativamente pobres, bem como de países interiores relativamente ricos, mas “excepcionais” é a palavra-chave. Esta distinção fala da importância do comércio no desenvolvimento, na medida em que os países para os quais as vias marítimas estão mais próximas e os custos de transporte são mais baixos, terão tipicamente não só uma maior propensão para o comércio, mas também poderão fazê-lo a um custo mais baixo. Os países sem acesso marítimo são obrigados a procurar nos seus vizinhos o acesso a facilidades de navegação e mesmo que esse acesso seja relativamente fácil, os seus custos comerciais serão inevitavelmente mais elevados do que os enfrentados pelos países costeiros. Esta distinção também diz respeito às vantagens que os países podem usufruir em sectores de serviços lucrativos. Em alguns países, o acesso ao mar pode equivaler a uma abundância de sol, areia e surf. O turismo é um sector especialmente importante para vários dos países insulares pequenos com maior sucesso económico. Ser uma ilha pode não garantir a atracção de turistas, mas é inegavelmente uma mais-valia para muitos países.

O acesso ao mar é, portanto, uma questão crítica a ter em conta na elaboração do quadro da política comercial de qualquer país. Aqueles que usufruem desta característica têm uma oportunidade que fariam bem em desenvolver e explorar, tanto para as suas próprias indústrias como (se tiverem vizinhos sem litoral) para as suas regiões; aqueles que não a têm devem encontrar formas de ultrapassar este obstáculo. Este factor pode ser mais importante do que quase todos os outros, excepto talvez as dotações de recursos minerais, na sua capacidade de moldar as oportunidades disponíveis para os países.

A questão aqui não é que os decisores políticos dos países insulares não precisem de fazer nada para prosperar, nem que os seus homólogos dos países sem acesso ao mar devam deitar as mãos ao desespero. A implicação é que o planeamento deve partir da percepção de que os desafios e oportunidades de qualquer país serão moldados, em primeira instância, pelas suas realidades geográficas e que estas realidades devem ser reconhecidas e abordadas directamente.

Uma política comercial adequada estimulará o crescimento e impulsionará o emprego, os rendimentos e as exportações. Contudo, a política comercial na Zâmbia deve ter em conta as dificuldades específicas do país e as circunstâncias especiais na sua concepção e implementação. O país tem um mercado interno pequeno, baseado em recursos, pobreza generalizada e está encravado no interior, com longas distâncias até aos grandes portos.

Quadro de Política Comercial: Zâmbia (2016)

Facilitar o desenvolvimento sustentável e resiliente de infra-estruturas nos países em desenvolvimento através de um maior apoio financeiro, tecnológico e técnico aos países africanos, países menos desenvolvidos, países em desenvolvimento sem litoral e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

Uma das oito metas do Objectivo 9 de Desenvolvimento Sustentável:

Construir infra-estruturas resistentes, promover a industrialização sustentável e fomentar a inovação



Embora seja exagerado afirmar que a geografia é o destino, é evidentemente um elemento importante nos desafios e oportunidades dos países. A questão mais importante aqui não é se os países desfrutaram ou não desta vantagem singular, mas sim que medidas tomam para aproveitar ao máximo esta vantagem ou – se lhes faltar – para compensar o défice. Ao preparar um QPC, os investigadores fariam bem em considerar como este factor tem funcionado nos cálculos feitos pelos seus homólogos de outros países. Alguns QPC lidam explicitamente com as consequências de ser uma ilha ou um país sem litoral. Enquanto o documento da Jamaica observava

que em alguns aspectos o estatuto do país como um pequeno Estado insular o coloca em desvantagem, o QPC continuou a promover uma iniciativa de plataforma logística “que procura posicionar a Jamaica como o quarto nó na logística global (depois de Singapura, Roterdão e Dubai)” a fim de “empurrar a Jamaica para o centro da cadeia de abastecimento global das Américas” (p.75). Do mesmo modo, o QPC para a Namíbia salienta o desenvolvimento de corredores de transporte no Porto de Walvis Bay e nas regiões Trans-Kalahari, Trans-Capri, Trans-Cunene e Trans-Oranje. Estes corredores “são estratégicos para dar um posicionamento competitivo à Namíbia como plataforma de transporte para todo o comércio regional e internacional entre os países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), Europa, Américas e mais além”, segundo

II. COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO

o QPC (p.37) e o Governo também “pretende desenvolver uma plataforma logística internacional para a SADC” e “já encomendou um projecto sobre o plano director para o desenvolvimento de uma plataforma logística internacional”.

3. Outras características permanentes ou a longo prazo

Existem muitas outras características que podem servir para melhorar ou atrasar as perspectivas de desenvolvimento de um país e por isso devem ser abordadas num QPC. Para além dos seus recursos (por exemplo, depósitos minerais e terras aráveis), estes incluem factores tão diversos como o seu clima, diversidade ecológica, perfil demográfico e susceptibilidade a catástrofes naturais (por exemplo, furacões e terremotos). Dependendo das circunstâncias específicas de um país, algumas ou todas estas características podem merecer uma atenção especial, juntamente com a análise de como afectam as suas perspectivas e que medidas podem ser aconselháveis para lidar com elas.

Os países podem ser distinguidos, por exemplo, de acordo com a sua herança colonial e as instituições que herdaram desse passado. Uma das mais importantes dessas instituições é a língua. Numa economia global onde o inglês é, não oficialmente, a língua do comércio e da diplomacia, os países onde esta língua é predominante podem usufruir de certas vantagens. Podem ser vistos como destinos preferidos pelos turistas de países de língua inglesa e os potenciais investidores desses mesmos países podem também tender a favorecer parceiros nos quais as comunicações serão mais simples e os sistemas legais podem assemelhar-se mais aos seus próprios sistemas. Os países anglófonos podem também beneficiar de uma vantagem no estabelecimento de alguns empreendimentos em que os conhecimentos linguísticos são críticos (por exemplo, centros de chamadas para reservas e atendimento ao cliente). Os números em bruto apoiam uma correlação entre as oportunidades económicas e a língua. Entre os países em desenvolvimento não-petrolíferos, o rendimento médio nos países anglófonos era de 7.716 dólares per capita em 2015. Isto foi 35,5% superior aos níveis dos países em desenvolvimento onde se falava holandês, francês, português ou espanhol e 80,1% superior ao dos países onde se falavam línguas não europeias.⁴

Embora a língua possa ser considerada uma característica a longo prazo de um país, também pode ser abordada através da educação. Uma questão chave que merece uma atenção especial num QPC é o quão bem o sistema educativo de um país serve para preparar os jovens para a competição numa economia global, incluindo a sua facilidade com as línguas. O mesmo pode ser dito em relação à literacia informática, competências empresariais e de engenharia e outros tópicos que devem ser ensinados a pessoas prestes a entrar no mercado nacional e mundial de competências. O horizonte temporal para o retorno do investimento na educação pode ser um pouco mais longo do que o dos projectos de infra-estruturas, mas estes investimentos podem, em última análise, ser os mais importantes que um país pode fazer no seu próprio desenvolvimento.

C. RELAÇÃO ENTRE RENDIMENTO, EXPORTAÇÕES E MERCADOS ABERTOS

Qual é a relação entre comércio e desenvolvimento? Para muitos observadores e decisores políticos, a resposta instintiva a essa pergunta é a mais simples: Assume-se que as exportações são um benefício para o país, mas as importações representam um esgotamento dos recursos nacionais e um desencorajamento para a indústria local. Esta perspectiva mercantilista não se limita de forma alguma aos países em desenvolvimento, uma vez que as variações sobre este tema são normalmente ouvidas em países a todos os níveis de rendimento. Mas será verdade?

Os dados apresentados abaixo apoiam a primeira metade dessa afirmação, na medida em que existe uma relação estreita entre elevados níveis de rendimento e elevados níveis de exportações, mas a segunda metade é muito mais controversa. Quase todos os países procuraram, num ou noutro momento, estimular a produção local e o emprego através de restrições às importações, incluindo a maioria dos países que estão agora ou desenvolvidos ou entre os países em desenvolvimento com rendimentos mais elevados. É apenas em fases posteriores que os países se orientam tipicamente para uma abordagem mais orientada para o mercado, incluindo a redução

II. COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO

autónoma ou negociada das suas barreiras comerciais. Existem, no entanto, alguns exemplos de países bem-sucedidos que se comprometeram cedo a abrir mercados, bem como provas que sugerem que as restrições às importações podem ser autodestrutivas. A protecção pode ser dispendiosa não só para os consumidores mas também para as indústrias orientadas para a exportação, introduzindo um preconceito anti-exportação numa economia.

As ideias e informações apresentadas nesta secção não podem resolver o debate perene sobre o tipo de política comercial que melhor promoverá o desenvolvimento económico. No entanto, procura resumir os pontos-chave desse debate, revendo os dados sobre como o desenvolvimento está associado às exportações e à liberdade económica, relacionando os argumentos avançados pelas principais escolas de pensamento e comparando as experiências de algumas histórias de sucesso.

1. Maior exportação está associada a maior rendimento

Os dados apresentados no quadro 5 apoiam a afirmação de que os países bem-sucedidos exportam mais. Em média, os níveis de rendimento são sete vezes superiores nos países que dependem mais das exportações do que nos países que dependem menos. Esta disparidade é ainda maior em alguns países, sendo os rendimentos nos países mais dependentes das exportações na Ásia e no Pacífico 10 vezes superiores aos dos países menos dependentes das exportações dessa região; a diferença nas Américas é muito menor (apenas 1,7 vezes).

Quadro 5. Relação entre exportações e rendimento, 2015 (PIB médio per capita para países em desenvolvimento não-petrolíferos)

	Low export dependence <i>Less than 25.0% of GDP</i>	Medium export dependence <i>25.1–50.0% of GDP</i>	High export dependence <i>More than 50.0% of GDP</i>
África	Rendimento: \$927 Países: 18	Rendimento: \$2 521 Países: 21	Rendimento: \$8 684 Países: 4
Américas	Rendimento: \$7 518 Países: 8	Rendimento: \$8 831 Países: 19	Rendimento: \$13 268 Países: 1
Ásia e Pacífico	Rendimento: \$2 480 Países: 11	Rendimento: \$6 293 Países: 9	Rendimento: \$24 777 Países: 10
Total	Rendimento: \$2 814 Países: 37	Rendimento: \$5 661 Países: 49	Rendimento: \$19 718 Países: 15

Fontes: Exportações de bens e serviços em percentagem do PIB com base em dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS>; PIB per capita calculado a partir de dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

Nota: Os dados de alguns países são baseados em 2014.

Quadro 6. Relação entre importações e rendimento, 2015 (PIB médio per capita para países em desenvolvimento não-petrolíferos)

	Low import dependence <i>Less than 25.0% of GDP</i>	Medium import dependence <i>25.1–50.0% of GDP</i>	High import dependence <i>More than 50.0% of GDP</i>
África	Rendimento: \$2 092 Países: 3	Rendimento: \$1 668 Países: 22	Rendimento: \$4 260 Países: 14
Américas	Rendimento: \$8 367 Países: 4	Rendimento: \$8 666 Países: 15	Rendimento: \$8 752 Países: 10
Ásia e Pacífico	Rendimento: \$4 233 Países: 3	Rendimento: \$13 524 Países: 12	Rendimento: \$9 875 Países: 15
Total	Rendimento: \$5 244 Países: 10	Rendimento: \$6 714 Países: 49	Rendimento: \$7 571 Países: 39

Fontes: Importações de bens e serviços em percentagem do PIB com base em dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.ZS>; PIB per capita calculado a partir de dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

Nota: Os dados de alguns países são baseados em 2014.

L'ouverture ne fait pas le développement mais le développement ne peut se faire sans elle. (A abertura não se desenvolve, mas o desenvolvimento não pode ser alcançado sem ela).

Quadro de Política Comercial: Argélia (2016)

Os dados do quadro 6 não mostram uma relação igualmente estreita entre importações e rendimentos. Os níveis de rendimento ainda estão positivamente associados a este lado da dependência comercial, mas as diferenças não são grandes. Isto pode ser parcialmente explicado pelo facto de existirem dois tipos muito distintos de países com elevados níveis

de dependência das importações. Por um lado, este grupo inclui os países relativamente pequenos e pobres que são obrigados a importar grandes quantidades de alimentos e outros bens para satisfazer as necessidades internas, muitos dos quais podem ser financiados através de subvenções e empréstimos concessionais; as importações nestes países excedem muitas vezes as exportações num grau considerável. Por outro lado, o grupo mais dependente das importações inclui também algumas economias relativamente ricas, orientadas para a exportação, que importam matérias primas e semi-transformadas para serem incorporadas nas mercadorias que enviam para o estrangeiro. Ao misturar países comparativamente ricos e pobres, as médias oferecem uma confusão enganosa.

2. Definição da orientação estratégica de um país

É seguro assumir que os líderes de todos os países em desenvolvimento prefeririam atingir os níveis de rendimento dos países desenvolvidos e é quase tão seguro assumir que a dada altura estão preparados para abrir os seus mercados como esses países já o fizeram. A questão mais difícil é precisamente quando essa abertura é melhor alcançada.

Um ambiente de investimento favorável aos negócios pode ser um elemento muito crucial no apoio aos investimentos nacionais e estrangeiros. A Jamaica tem vindo a melhorar o seu ambiente empresarial através da simplificação dos seus regulamentos e procedimentos e da criação de um clima mais favorável aos negócios ... No entanto, são possíveis novas melhorias através da melhoria da qualidade do ambiente institucional, da governação e do quadro regulamentar e da redução da burocracia e da corrupção.

Quadro de Política Comercial: Jamaica (2015)

Não se contesta o facto de que a maioria dos mesmos países desenvolvidos que hoje defendem uma estratégia de desenvolvimento orientada para o mercado, incluindo uma orientação liberal para o comércio, adoptaram abordagens diferentes em fases anteriores do seu próprio desenvolvimento. A maioria deles empregou medidas proteccionistas no século XIX e início do século XX e vestígios dessas políticas anteriores permanecem em vigor para alguns sectores que ainda estão altamente isolados da concorrência estrangeira. O mesmo se pode dizer de alguns países em desenvolvimento que se encontram nas fases finais de transição para o estatuto

II. COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO

de país desenvolvido. Pode-se certamente encarar com algum cepticismo qualquer conselho que se traduza numa recomendação de que “faz o que eu digo, não faças o que eu faço”. A questão mais importante é saber se este conselho, apesar da sua aparência egoísta, é, no entanto, correcto.

As principais escolas de pensamento sobre esta questão têm um pedigree intelectual que remonta a mais de dois séculos. Como resumido no quadro 3, todas as três foram estabelecidas em meados do século XIX. Embora cada uma destas doutrinas tenha evoluído ao longo dos anos seguintes, as escolhas essenciais continuam a ser as mesmas. Os países podem optar por dar ao Estado o papel principal na orientação da economia e na direcção do comércio, ou deixar as decisões principais ao mercado, ou adoptar uma abordagem sequencial em que o grau de orientação do mercado se expande (e o papel do Estado recua) à medida que o país sobe na escada económica.

Caixa 3. Três posições clássicas sobre comércio e desenvolvimento

Por tudo o que mudou no mundo ao longo de três séculos, os termos do debate sobre comércio e desenvolvimento são essencialmente os mesmos que eram desde Adam Smith forneceu o argumento original para mercados abertos, Alexander Hamilton ofereceu uma riposta mais centrada no Estado e Friedrich List propôs uma abordagem sequencial.

Smith argumentou em *The Wealth of Nations* (1776) que o verdadeiro objectivo não é acumular excedentes e espécies numa luta perpétua e de soma nula, mas sim aumentar a produtividade de todos os países através do intercâmbio cooperativo. A melhor forma de o fazer é conseguir uma divisão racional do trabalho tanto a nível interno como externo, o que por sua vez exige que os países removam as barreiras que inibem a especialização. David Ricardo substituiu o modelo simples de vantagem absoluta de Smith, fazendo o argumento mais persuasivo para a vantagem comparativa nos seus *Princípios de Economia Política e Tributação* (1817) e os autores posteriores ofereceram mais elaborações. A mensagem central pró-mercado, no entanto, permanece inalterada: Todos os países podem beneficiar se cada um deles jogar com as suas forças, remover as suas barreiras e encontrar o seu lugar numa divisão global do trabalho.

Hamilton serviu como primeiro secretário do Tesouro no primeiro país em desenvolvimento da era moderna inicial. Reconhecendo que os Estados Unidos era um país pós-colonial com um grande sector primário, um sector industrial não desenvolvido e uma história de dependência de uma metrópole distante, Hamilton argumentou no seu Relatório seminal sobre Fabricantes (1791) que aderir à divisão internacional do trabalho poderia significar permanecer nos degraus mais baixos da escada económica. Ficou mais conhecido por conceber a argumentação para a protecção das “indústrias nascentes”, avançando um papel positivo para um Estado que interviria com tarifas, subsídios e outros instrumentos para apoiar o nascimento e o crescimento de novas indústrias. Em meados do século XX, Raul Prebisch reavivaria os argumentos de Hamilton relativamente à tendência para que os termos de troca funcionassem contra os interesses dos países que exportam matérias-primas e importam bens acabados. Isto tornou-se a base para a defesa de Prebisch da industrialização da substituição de importações.

List acreditava que as prescrições de Smith e Hamilton poderiam ser apropriadas no seu tempo, dependendo do nível de desenvolvimento económico de um país. Em *O Sistema Nacional de Economia Política* (1844), afirmava que os países passam naturalmente por fases de desenvolvimento e que existem estratégias específicas adequadas a cada uma destas fases. Os países devem “modificar os seus sistemas de acordo com a medida do seu próprio progresso”, acreditava ele, adoptando o comércio livre na primeira e última fases. Na fase intermédia, contudo, um país deve empregar restrições comerciais e outras medidas intervencionistas para promover o desenvolvimento da indústria. Esse mesmo país poderia “reverter gradualmente[t] ao princípio do comércio livre e da concorrência sem restrições, tanto a nível interno como nos mercados estrangeiros”. A única grande diferença está no que List e os seus sucessores modernos aconselham para os países mais pobres: Enquanto List acreditava que o nível de protecção deveria passar de baixo para alto e depois voltar para baixo, os seus descendentes modernos argumentam que os países deveriam começar com altos níveis de intervenção e depois baixá-los à medida que se desenvolvem.

II. COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO

A estratégia padrão da maioria dos países europeus desde o século XVI até ao século XVIII foi o mercantilismo clássico. Esta era uma doutrina orientada para o poder, pela qual o Estado manipulava o comércio para promover indústrias seleccionadas, obter excedentes comerciais e acumular metais preciosos. Adam Smith argumentou que o mercantilismo é ineficiente e que a verdadeira riqueza das nações não é as reservas acumuladas de um país, mas reside antes na sua eficiência e produtividade. Por esta visão, todos os países beneficiariam de mercados abertos e de uma divisão global do trabalho onde cada país produz as coisas em que tem vantagem. Alexander Hamilton reafirmou então a posição mercantilista de uma nova forma, argumentando que a abordagem de Smith beneficiaria apenas as economias de produção estabelecidas e remeteria os países em desenvolvimento para uma posição perpetuamente inferior. Ele favoreceu um Estado activista que utilizaria restrições à importação e outras ferramentas para promover indústrias nascentes. List forneceu uma síntese destes pontos de vista, acreditando que um país em crescimento pode beneficiar de protecção e outras formas de intervenção, mas que um país deveria igualmente adoptar políticas mais abertas uma vez atingido um elevado nível de competitividade.

Todas estas três posições têm os seus proponentes modernos. Políticos e economistas em quase todos os países desenvolvidos defendem hoje o liberalismo económico, juntando-se a Smith para argumentar que os países em desenvolvimento farão melhor se encontrarem o seu próprio nicho num mercado global. Esse mesmo argumento tem sido persuasivo em alguns países em desenvolvimento, mas não é tão popular nesses quadrantes como a política hamiltoniana de industrialização de substituição de importações. Quanto à abordagem sequencial de List, Ha-Joon Chang é o seu mais proeminente defensor moderno. Pegando no título de *Kicking Away the Ladder* de uma das passagens mais notáveis do seu antecessor alemão, ele argumenta que os países desenvolvidos que agora decretam protecção nos países em desenvolvimento estão a exercer hipocrisia histórica. As “más políticas” que a maioria dos países agora desenvolvidos “utilizavam tão eficazmente quando eles próprios se estavam a desenvolver deveriam pelo menos ser permitidas, se não activamente encorajadas”, insiste ele. Chang reconhece que embora as políticas industriais, comerciais e tecnológicas activistas “possam por vezes degenerar numa teia de burocracia e corrupção, isto não deve significar que tais políticas nunca devam ser utilizadas”.⁵

Para os fins deste manual, a comparação mais clara é entre o liberalismo económico de Smith e a sequência em duas fases que List e a Chang promoveram. A questão-chave pode assim ser simplesmente afirmada: Seria melhor os países em desenvolvimento fazerem o que Smith argumentou, abrindo os seus mercados mais cedo, ou será que beneficiariam em vez disso do tipo de calibração que List propôs e Chang agora reitera? A questão não pode ser respondida definitivamente apenas mostrando que os países desenvolvidos recorreram anteriormente a estratégias de desenvolvimento centradas no Estado e a políticas comerciais proteccionistas. Embora este ponto seja historicamente indiscutível, não se segue necessariamente que os países agora desenvolvidos tenham optado pela combinação óptima de políticas. A tese de List-Chang sugere que estes países se desenvolveram porque ofereceram um escudo protector para as suas indústrias nascentes, mas um comerciante livre retorquia que acabaram por o fazer apesar das políticas que asfixiaram a inovação e isolaram os produtores ineficientes dos benefícios da concorrência real. Será que as barreiras comerciais e os subsídios aceleraram o desenvolvimento das suas indústrias, ou são correctos os defensores do comércio ao argumentarem que se tratava de esforços esbanjadores que apenas encorajavam a corrupção, prolongavam o desaparecimento de indústrias ineficientes e adiavam o aparecimento de exportadores competitivos?

3. Quando deve uma economia abrir-se?

Uma forma de abordar esta questão é rever as experiências de quatro economias asiáticas que, tal como resumidas no quadro 7, oferecem demonstrações práticas das abordagens concorrentes. Hong Kong (China) empenhou-se na estratégia de mercado enquanto ainda era uma colónia do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, sem barreiras ao comércio e com muito pouca intervenção do Estado no mercado. Singapura fez uma breve experiência com políticas de substituição de importações ao alcançar a sua independência, mas avançou rapidamente para a abertura. Pelo contrário, o Japão e depois a República da Coreia seguiram estratégias essencialmente mercantilistas durante a maior parte do século XX, utilizando restrições às importações e outros instrumentos para promover as indústrias favorecidas. Foi apenas depois de terem atingido elevados níveis

II. COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO

de desenvolvimento e também sob crescente pressão dos seus parceiros, que estes dois países adoptaram políticas mais orientadas para o mercado.

Os dados mostram que todas estas quatro economias seriam consideradas bem-sucedidas por qualquer padrão razoável e todas são agora predominantemente dedicadas ao comércio livre (com a notável excepção da protecção dos sectores agrícolas para o Japão e a República da Coreia). Todos eles são líderes na exportação de bens de alta tecnologia e nenhum deles impõe barreiras elevadas à importação de bens não agrícolas. Todos eles estão activamente envolvidos em negociações comerciais multilaterais e todos, excepto Hong Kong (China), estão também envolvidos em várias iniciativas regionais. As economias diferem no grau em que dependem do comércio, sendo a parte do comércio no PIB várias vezes mais elevada em Hong Kong (China) e Singapura do que no Japão e na República da Coreia e também na medida em que complementam a abertura comercial com outras políticas pró-mercado.

Quadro 7. Características de quatro economias asiáticas

	Compromisso precoce com o comércio livre		Estratégia comercial em duas fases	
	Hong Kong (China)	Singapura	Japão	República da Coreia
PIB per capita	\$42 423	\$52 888	\$32 477	\$27 222
Tarifas médias de NMF:				
Sobre bens não-agrícolas	0.0%	0.0%	2.6%	6.8%
Sobre bens agrícolas	0.0%	1.4%	19.0%	52.7%
Quotas do PIB:				
Exportação de bens e serviços	201.2%	176.5%	17.9%	45.9%
Importação de bens e serviços	198.8%	149.6%	18.9%	38.9%
Índice de liberdade económica	1º no mundo	2º no mundo	22º no mundo	27º no mundo
Área em quilómetros quadrados	1,104	697	377,915	99,720
População	7.2 milhões	5.5 milhões	127.1 milhões	50.4 milhões
A agricultura como percentagem do PIB	0.0%	0.0%	1.2%	2.3%

Fontes: PIB per capita: Dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>; Tarifas médias NMF: OMC em https://stats.wto.org/dashboard/marketaccess_en.html; exportações: Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS>; importações: Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.ZS>; índice de liberdade económica: Fundação Heritage em <http://www.heritage.org/index/ranking>; área: Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.TOTL.K2>; população: Banco Mundial em <http://wdi.worldbank.org/table/2.1>; agricultura: Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS/countries>.

Nota: Os dados são para 2015 quando disponíveis, ou então para 2013 ou 2014.

Dependendo da perspectiva de uma pessoa, Hong Kong (China) e Singapura podem ser vistos ou como pioneiros ou como casos excepcionais (por vezes chamados “cisnes negros”). As conclusões a que se pode chegar a partir das provas dependem do aspecto que é considerado mais importante. O argumento mais forte de uma perspectiva smithiana vem nos resultados finais: Os níveis de rendimento em Hong Kong (China) e Singapura estão muito acima dos do Japão e da República da Coreia e a rapidez com que se desenvolveram é ainda mais impressionante do que o que os seus vizinhos da Ásia Oriental conseguiram. Pelo contrário, o argumento mais forte de uma perspectiva listiana vem nas diferenças iniciais: Hong Kong (China) e Singapura são mais parecidos com cidades-estado do que com países grandes e diversos, não têm praticamente nenhum interior agrícola, geralmente dependem de outros para a defesa nacional e gozam das vantagens especiais das ilhas, istmos e penínsulas acima mencionadas. Existem poucas outras políticas, quer nos tempos modernos (por exemplo Dubai e Macau, China), quer na história (por exemplo Atenas e Veneza), que possam ser directamente comparadas com elas. Poder-se-ia, portanto, argumentar que elas não oferecem um modelo que a maioria dos outros países em desenvolvimento possa razoavelmente esperar emular, mas um par de casos sui generis que, em última análise, repousam em circunstâncias especiais.

II. COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO

Pode não ser possível que outros países em desenvolvimento reproduzam todos os elementos que entraram nas histórias de sucesso de Hong Kong (China) e Singapura, mas há alguns elementos da sua fórmula que merecem uma atenção especial. Ambos pontuam consideravelmente mais alto no índice de liberdade económica do que o Japão e a República da Coreia. O lugar dos países neste índice, que se baseia em 10 factores quantitativos e qualitativos agrupados em quatro grandes categorias,⁶ correlacionam-se estreitamente com os seus níveis de rendimento (quadro 8). Hong Kong (China) e Singapura são as duas únicas economias em desenvolvimento classificadas como totalmente “livres” neste índice, distinção partilhada por apenas três países desenvolvidos (isto é, Austrália, Nova Zelândia e Suíça). Os rendimentos médios nestas duas economias são 18,9 vezes mais elevados do que nos países em desenvolvimento que são classificados como na sua maioria como não livres ou reprimidos. Há também uma progressão gradual em que os rendimentos são mais elevados no grupo dos países moderadamente livres do que nos países menos abertos e ainda mais elevados entre aqueles que são classificados como na sua maioria como livres.

Quadro 8. Relação entre liberdade económica e rendimento (PIB médio per capita para países não-petrolíferos em desenvolvimento)

	Livre	Principalmente livre	Moderadamente livre	Principalmente não livre
África	Rendimento: — Países: 0	Rendimento: \$7 739 Países: 2	Rendimento: \$3 758 Países: 8	Rendimento: \$1 777 Países: 35
Américas	Rendimento: — Países: 0	Rendimento: \$12 525 Países: 4	Rendimento: \$8 332 Países: 13	Rendimento: \$5 313 Países: 9
Ásia e Pacífico	Rendimento: \$47 656 Países: 2	Rendimento: \$38 524 Países: 3	Rendimento: \$10 257 Países: 6	Rendimento: \$2 561 Países: 19
Total	Income: \$47 656 Countries: 2	Income: \$20 128 Countries: 9	Income: \$7 405 Countries: 27	Income: \$2 519 Countries: 63

Fontes: Liberdade económica baseada em dados da Heritage Foundation em <http://www.heritage.org/index/ranking>; PIB per capita baseado em dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

É importante notar que a correlação entre o rendimento e o lugar de um país neste índice é mais forte do que a observada anteriormente no que diz respeito ao rendimento e à dependência comercial. Isto implica que a política comercial é melhor vista não como uma variável totalmente independente, mas como uma componente

[A substituição das importações implica um aumento dos custos e, talvez temporariamente, uma redução da eficiência e da disponibilidade interna das mercadorias em causa. Se temporários, estes efeitos poderiam ser absorvidos, presumivelmente, mas se não forem temporários, correm o risco de agravar os défices horizontais aqui enumerados e mais. É difícil ver como isso promoveria a integração sustentável da Namíbia na economia global, numa base competitiva a longo prazo.

Quadro de Política Comercial: Namíbia (2016)

de um conjunto mais vasto de políticas económicas. Tomando a visão mais ampla, a abordagem de um país ao comércio é um aspecto da maior decisão que cada Governo deve tomar nas suas políticas económicas, nomeadamente os papéis que irá atribuir ao mercado e ao Estado na determinação do que é produzido, consumido, importado e exportado. Este ponto é igualmente válido para os países que atribuem um papel de liderança ao Governo, outros que preferem deixar o mercado decidir e aqueles que se encontram numa transição de uma ênfase para a outra. A relação observada sublinha a opinião de que uma economia moderna e desenvolvida que visa competir eficazmente no mercado

global terá na sua base instituições eficientes e bem governadas que facilitam, mas não procuram controlar, o desenvolvimento da empresa privada. O que permanece em questão é até que ponto e durante quanto tempo, um país deve contar com a direcção e intervenção governamentais para atingir esse nível de desenvolvimento. Esta é uma questão central a ser respondida em cada QPC.



INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL



III. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL

Segue-se uma revisão dos instrumentos que os países podem utilizar na prossecução dos seus objectivos. Esta análise não se limita às tarifas e outras medidas fronteiriças que o próprio país pode utilizar como instrumentos de política comercial. Um QPC deve examinar todas as medidas que o país emprega, bem como as dos seus parceiros comerciais, que afectam a capacidade de produzir, exportar e importar bens e serviços, incluindo os que são utilizados para outros fins que não o comércio em si.

Um QPC deve proporcionar uma revisão minuciosa de todas essas medidas no país e no estrangeiro. As que são utilizadas pelo próprio país devem ser revistas com vista à sua melhoria e ajustamento, o que pode levar a recomendações para alterações de leis, regulamentos, orçamentos ou políticas. As barreiras, subsídios ou outras intervenções que são empregues pelos parceiros comerciais de um país podem ser abordadas através de negociações ou outras representações junto do parceiro, ou – em casos extremos – podem merecer a adopção de contramedidas ou a prossecução de queixas no Órgão de Resolução de Litígios da OMC.

As mais importantes destas ferramentas estão resumidas no quadro 9, distinguindo-as de acordo com o que pretendem alcançar e onde são implementadas. As medidas que são impostas na fronteira são tipicamente instrumentos de política comercial (estritamente definidas), mas muitas das que se encontram atrás da fronteira podem ser motivadas principalmente por outros objectivos e podem estar apenas incidentalmente relacionadas com o comércio. Alguns destes instrumentos estão inteiramente nas mãos do governo, enquanto que outros (nomeadamente as leis de combate ao comércio) são normalmente desencadeados por petições do sector privado. Qualquer que seja a lógica subjacente a estes vários instrumentos, juntos dão aos países uma grande caixa de ferramentas que poderão abrir sempre que pensarem que é altura de intervir nos mercados nacionais e internacionais.

No há hierarquia entre os instrumentos apresentados no quadro 9, uma vez que a sua importância relativa para os países variará de acordo com as suas circunstâncias. Os países diferem no que respeita à sua localização, tipos geográficos e dotações de recursos naturais e humanos e também mostram uma grande diversidade na profundidade e composição das suas economias e na estrutura das suas instituições políticas. Todas estas considerações afectam a importância relativa atribuída a um determinado instrumento. Há alguns países em que as tarifas continuam a ser um instrumento importante da política industrial, por exemplo e podem também ser uma importante fonte de receitas governamentais, enquanto outros países impõem poucos ou nenhuns impostos sobre as importações e exportações. O mesmo se pode dizer de outros instrumentos que figuram de forma proeminente nas caixas de ferramentas de alguns países e que estão completamente ausentes noutros.

Quadro 9. Instrumentos que os países podem utilizar para influenciar o comércio

		Objectivo ou efeito da medida	
		<i>Desencorajar as importações ou exportações</i>	<i>Incentivar as importações ou exportações</i>
Onde é aplicada a medida	Na fronteira	• Tarifas • Quotas e contingentes pautais • Regras de origem • Leis de remédio comercial • Proibições de bens contrafeitos • Impostos, proibições e outras restrições à exportação	• Tratamento tarifário preferencial • Tratamento de quotas preferenciais • Facilitação do comércio • Dificuldades do dever • Processamento de exportação ou zonas francas • Subsídios à exportação • Renúncias de deveres
	Atrás ou para além da fronteira	• Impostos • Medidas sanitárias e fitossanitárias^a • Barreiras técnicas ao comércio • Controlo de preços • Medidas de investimento relacionadas com o comércio • Restrições à distribuição • Contratos públicos preferenciais	• Concessões fiscais • Investimentos em infra-estruturas • Subsídios à produção • Armazenagem • Assistência estrangeira que é prestada em espécie ou de outra forma vinculada

Nota: As medidas que estão para além da fronteira incluem as impostas às mercadorias antes da sua expedição para o país importador (por exemplo, inspecção pré-embarque).

^a Denota uma medida que não pode e, de acordo com os acordos da OMC, não deve ser utilizada com o objectivo de afectar o comércio. Tais medidas podem, no entanto, afectar indirectamente as importações e exportações.

A. MEDIDAS QUE AFECTAM A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS

O enfoque mais tradicional de um ministério do comércio é nos instrumentos políticos que regulam a circulação de mercadorias na fronteira. As tarifas são o mais óbvio destes instrumentos, mas têm uma importância decrescente em muitos mercados. Outros assuntos que afectam a circulação de mercadorias, tais como os procedimentos aduaneiros e as infra-estruturas básicas, são determinantes cada vez mais críticos da competitividade das exportações dos países.

1. Direitos aduaneiros (Tarifas)

Para além de casos excepcionais como Hong Kong (China), praticamente todos os países impõem direitos aduaneiros sobre as importações. Alguns também empregam taxas de exportação, mas estas tendem a ser aplicadas apenas a produtos de base que são exportados por certos países em desenvolvimento. Por vezes, os países impõem impostos, taxas e outros encargos adicionais sobre as importações, tais como os associados ao processamento de mercadorias pelos funcionários alfandegários. Por uma questão de simplicidade, apenas serão examinadas aqui as tarifas tradicionais sobre mercadorias.

Os direitos aduaneiros têm sido o instrumento mais importante da política comercial durante séculos e em muitos países continuam a ser uma fonte significativa de receitas governamentais. Os compromissos legais que alguns países em desenvolvimento assumem agora para reduzir ou mesmo eliminar as pautas aduaneiras, seja numa base bilateral ou multilateral, são um desenvolvimento relativamente recente. Durante a maior parte do período do GATT (1947–1994) poucos destes países foram partes contratantes do acordo e a maior parte dos

III. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL

que estiveram no GATT assumiram compromissos mínimos. A maioria das suas tarifas não estava vinculada (ou seja, não havia limites máximos colocados aos níveis das suas tarifas), as suas tarifas vinculadas tinham normalmente uma grande “água” (ou seja, o nível vinculado estava muito acima do nível real a que as tarifas eram aplicadas) e raramente assinaram os acordos não pautais emergentes de uma ronda do GATT. Tudo isso

Como resultado da sua adesão à SACU, o Botsuana tem de aplicar as defesas comerciais adoptadas pela Comissão de Administração do Comércio Internacional da África do Sul (ITAC) em nome da SACU e do Botsuana em particular. Em 2013, o Botsuana emitiu a Lei da Comissão Comercial do Botsuana, que visa criar um organismo responsável por soluções comerciais, a Comissão Comercial do Botsuana... [que] ainda está em vias de ser estabelecido.

Quadro de Política Comercial: Botsuana (2016)

mudou na Ronda do Uruguai (1986-1994), na qual a maioria dos países em desenvolvimento assumiu compromissos significativos. Essas negociações, que coincidiram com o Consenso de Washington pró-mercado e transformaram o GATT em OMC, introduziram também o “compromisso único” como base para as negociações multilaterais. Esta regra exige que todos os membros da OMC assinem todos os acordos que emergem de uma ronda de negociações. Os compromissos têm sido ainda mais profundos para os países que aderiram à OMC depois de 1995. Para além dos seus compromissos

multilaterais, muitos países em desenvolvimento negociaram ACR com uma ou mais das principais economias. Estes acordos prevêem geralmente a eliminação gradual da maioria dos direitos aduaneiros impostos às importações qualificadas dos parceiros do acordo.

Quadro 10. Relação entre tarifas e rendimentos não agrícolas, 2014 (PIB médio per capita para países em desenvolvimento não-petrolíferos)

	Low import dependence 5.0% ou menos	Medium import dependence 5.1–10.0%	High import dependence 10,1% ou mais
África	Rendimento: \$9 117 Países: 1	Rendimento: \$3 453 Países: 9	Rendimento: \$1 230 Países: 32
Américas	Rendimento: \$4 588 Países: 7	Rendimento: \$9 185 Países: 16	Rendimento: \$11 170 Países: 6
Ásia e Pacífico	Rendimento: \$31 126 Países: 7	Rendimento: \$5 979 Países: 13	Rendimento: \$2 385 Países: 8
Total	Rendimento: \$17 274 Países: 15	Rendimento: \$6 731 Países: 38	Rendimento: \$2 727 Países: 46

Fontes: Tarifas médias da OMC (2015); PIB per capita calculado a partir de dados do Banco Mundial em <http://data.world-bank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>. Note-se que os dados de alguns países se referem a 2013.

Nota: As tarifas são médias simples para as taxas NMF aplicadas. Os dados de alguns países referem-se a 2013.

O resultado líquido é que as taxas pautais médias são hoje muito mais baixas do que eram nas gerações anteriores, tanto para os países desenvolvidos como para os países em desenvolvimento, mas essas médias mascaram variações significativas entre países. Isto pode ser apreciado a partir dos dados dos quadros 10 e 11, que mostram as tarifas médias da nação mais favorecida (NMF) impostas pelos países em desenvolvimento não-petrolíferos aos produtos não agrícolas e agrícolas. Como regra geral, os dados confirmam uma relação inversa entre a taxa de direitos e o rendimento: as barreiras pautais tendem a ser mais elevadas nos países mais pobres e mais baixas nos países mais ricos. Os rendimentos são mais de seis vezes superiores nos países onde as tarifas médias sobre tarifas não agrícolas são 5% ou menos, em comparação com aqueles onde estas tarifas são superiores a 10; o múltiplo de rendimentos é ainda maior (7,7 vezes) quando se trata de tarifas sobre produtos agrícolas.

Estas observações falam de questões importantes no debate sobre comércio e desenvolvimento. Os dados tendem a seguir a sequência pela qual os países parecem calibrar as suas iniciativas de abertura do mercado

QUADROS DE POLÍTICA COMERCIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:
UM MANUAL DE MELHORES PRÁTICAS

III. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL

ao ritmo do seu desenvolvimento. Um proponente do comércio livre pode continuar a argumentar uma causa mais directa: Os países que mais abrem os seus mercados são os que mais beneficiam. Contudo, isso pode ser um salto demasiado grande para se dar com base numa pequena quantidade de dados, especialmente quando se considera a mancha do padrão aparente. A correlação entre riqueza e abertura não é apoiada, por exemplo, pelas observações para os países em desenvolvimento nas Américas. Os rendimentos nessa região mostram uma relação positiva com as tarifas; isto é especialmente verdade para as tarifas não-agrícolas, onde os rendimentos nos países de tarifas elevadas são mais do dobro dos rendimentos nos países de tarifas baixas. Alguns casos especiais são responsáveis por algumas, mas certamente não por todas, das diferenças. Enquanto o PIB per capita nas Bahamas é de impressionantes 22.897 dólares, a média das tarifas NMF aplicadas nesse país é de 37,3% para bens não agrícolas e 21,8% para produtos agrícolas. Pelo contrário, no Haiti (rendimento per capita de 829 dólares) estas tarifas médias eram de 4,2% e 8,2%, respectivamente.

Quadro 11. Relação entre tarifas agrícolas e rendimento, 2014 (PIB médio per capita para países em desenvolvimento)

	Low import dependence 5.0% ou menos	Medium import dependence 5.1–10.0%	High import dependence 10,1% ou mais
África	Rendimento: \$9 117 Países: 1	Rendimento: \$4 187 Países: 5	Rendimento: \$969 Países: 36
Américas	Rendimento: \$6 122 Países: 1	Rendimento: \$7 570 Países: 5	Rendimento: \$8 749 Países: 24
Ásia e Pacífico	Rendimento: \$42 328 Países: 5	Rendimento: \$2 402 Países: 5	Rendimento: \$4 775 Países: 17
Total	Rendimento: \$32 411 Países: 7	Rendimento: \$4 720 Países: 15	Rendimento: \$4 234 Países: 77
não-petrolíferos)			

Fonte: Tarifas médias da OMC (2015); PIB per capita calculado a partir de dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

Notas: As tarifas são médias simples para as taxas NMF aplicadas. Os dados de alguns países referem-se a 2013.

[As restrições e problemas que inibem o crescimento das exportações... surgem na produção, na movimentação de bens e serviços através da fronteira e nos mercados de exportação. Um quadro de política comercial deve, portanto, identificar e enfrentar os constrangimentos e problemas enfrentados pelos exportadores em cada fase deste processo de produção e distribuição de bens e serviços para exportação.

Quadro de Política Comercial: Zâmbia (2016)

Para além de rever o perfil pautal de um país e considerando se devem ser feitas alterações ao mesmo, um QPC deve examinar em profundidade as barreiras pautais que o país enfrenta nas suas exportações para parceiros reais e potenciais. Para começar, de que tipo de acesso beneficia o país a estes mercados? Esse acesso é numa base simples de NMF, ou é preferencial? Essas preferências são autónomas por parte do país parceiro (por exemplo, através de um programa como o Sistema de Preferências Generalizadas), ou são recíprocas (isto é, num ACR)?⁷ As preferências são abrangentes, ou são excluídos produtos e sectores importantes?

Os QPC que analisam o acesso ao mercado de que gozam os países em desenvolvimento e especialmente os países menos desenvolvidos, descobrem normalmente que as barreiras pautais nos mercados dos parceiros desenvolvidos são baixas ou mesmo inexistentes para muitos produtos. Isto tem sido verdade há muito tempo para as matérias-primas e hoje em dia muitas exportações de produtos manufacturados dos países em desenvolvimento são elegíveis para entrada com direitos reduzidos ou com isenção de direitos através de programas preferenciais ou de ACR. No entanto, podem subsistir algumas excepções importantes a essa regra geral, quer para produtos que o país exporta actualmente, quer para produtos que poderá exportar no futuro. Estas excepções precisam de ser identificadas, quantificadas e analisadas. Um QPC deve também rever os custos e benefícios de procurar reduzir ou eliminar estas barreiras pautais remanescentes, quer através da negociação de novos acordos comerciais, quer através de melhorias nos programas comerciais preferenciais de

um parceiro. Estas melhorias podem também implicar reformas às regras de origem de um programa, que são frequentemente redigidas de formas difíceis de cumprir pelos países em desenvolvimento.

Um QPC descobrirá por vezes que é do interesse de um país empreender as suas próprias reformas tarifárias numa base autónoma. Isto pode ser baseado na avaliação de se as tarifas existentes funcionam como um impedimento ao estabelecimento ou funcionamento das indústrias nacionais, normalmente aumentando os custos do equipamento de capital ou dos factores de produção que necessitam para importar. O QPC para a Zâmbia, por exemplo, propôs que as tarifas NMF aplicadas à maioria dos bens fossem mantidas às taxas actuais (variando entre zero e 25 por cento), mas que se considerassem tarifas vinculativas sobre bens de capital a zero de modo a “permitir às empresas investir em novas instalações e equipamentos” (p.53).

Se um QPC propõe que um país procure reduzir ou eliminar uma tarifa imposta por um país parceiro, deve fazê-lo no contexto de um plano mais vasto. Geralmente não é prático pedir que um parceiro específico elimine uma tarifa sobre um único produto, a menos que existam mecanismos especiais que prevejam precisamente essa medida.⁸

Se o país em causa pretender negociar a eliminação de certas barreiras tarifárias, normalmente terá de o fazer nas negociações da OMC ou num ACR. Se o QPC for nessa direcção, deverá ser abrangente na identificação dos interesses ofensivos e defensivos do país numa negociação. Os interesses ofensivos são os compromissos que um país procura obter dos seus parceiros de negociação, enquanto os seus interesses defensivos são demonstrados na

[As] telecomunicações, transportes, energia e serviços financeiros... são uma força motriz na economia. A sua organização eficiente irá reduzir os custos unitários e ajudar a baixar o elevado custo de produção na Zâmbia. Irá também gerar tanto o aumento das exportações de mercadorias e de serviços.

Quadro de Política Comercial: Zâmbia (2016)

relutância do país em fazer concessões em áreas sensíveis. Os interesses ofensivos de um país concentram-se tipicamente nos sectores para os quais é mais competitivo do que o seu parceiro, mas as barreiras desse parceiro são relativamente elevadas. Inversamente, estas podem ser as mesmas áreas em que os interesses defensivos do parceiro são mais elevados. Para encontrar algum acordo que satisfaça ambas as partes, os negociadores devem exercer a arte do compromisso. Antes mesmo de estes negociadores poderem começar, no entanto, devem conhecer primeiro os seus próprios interesses – bem como os do seu parceiro – em pormenor. Isso exige, como primeiro passo, que estejam armados com os dados necessários sobre o comércio e as tarifas que cada uma das partes impõe. Um QPC deve não só realizar tal revisão para quaisquer negociações que possa contemplar, mas também fazer recomendações destinadas a assegurar que o país possa realizar cálculos semelhantes em quaisquer negociações em que possa estar envolvido no futuro.⁹

2. Procedimentos e regras que afectam a circulação de mercadorias

As tarifas podem ser consideradas como a parte mais alta e mais visível de um iceberg que pode bloquear a entrada num porto. Quer essas tarifas sejam relativamente altas ou baixas, a massa de procedimentos que se encontram abaixo delas pode revelar-se ainda mais obstrutiva. Um QPC deve dedicar tanta atenção aos outros procedimentos e regras que afectam a circulação de mercadorias como às tarifas e deve estar especialmente atento aos que o próprio país possa empregar. Ao contrário das tarifas, que podem pelo menos ter o benefício acessório de proporcionar receitas governamentais, estas outras barreiras equivalerão por vezes a pouco mais do que uma perda de peso morto para o país e os seus parceiros. Um QPC fará bem em identificar formas de tornar os procedimentos fronteiriços mais eficientes e acessíveis, tanto para as exportações como para as importações.

O QPC para a Argélia, por exemplo, salienta que as infra-estruturas portuárias não evoluíram desde a independência e são inadequadas para o tráfego de contentores. Isto impõe custos adicionais à economia através do congestionamento, tempos de espera e sobreestadia. Problemas semelhantes afligem o sector dos transportes aéreos. Apesar do investimento substancial em infra-estruturas aeroportuárias, existe uma escassez de espaço e equipamento (por exemplo, scanners dedicados ao processamento de frutas e legumes perecíveis). O QPC recomendou um novo plano para a extensão e modernização dos portos existentes.

QUADROS DE POLÍTICA COMERCIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:
UM MANUAL DE MELHORES PRÁTICAS

III. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL

Quadro 12. Tempo médio e custos envolvidos no comércio além fronteiras

	Rendimento elevado da OCDE	Ásia Oriental e Pacífico	Europa e Ásia Central	América Latina e Caraíbas	Médio Oriente e Norte de África	Sul da Ásia	Sub-Saharan Africa
Hora de exportar:							
Cumprimento de fronteiras	15.2	51.4	27.6	86.1	65.4	60.9	108.2
Conformidade documental	4.5	74.7	30.7	68.0	78.8	79.8	96.6
Total de horas de conformidade	19.7	126.1	58.3	154.1	144.2	140.7	204.8
Custo de exportação:							
Cumprimento de fronteiras	159.9	395.7	219.2	492.8	445.1	375.6	542.4
Conformidade documental	35.6	166.9	143.8	134.1	351.1	183.9	245.6
Custos totais de conformidade	195.5	562.6	363.0	626.9	796.2	559.5	788.0
Hora de importar:							
Cumprimento de fronteiras	9.4	59.3	23.2	106.8	119.7	113.9	159.6
Conformidade documental	3.9	69.7	27.4	93.3	104.7	108.1	123
Total de horas de conformidade	13.3	129.0	50.6	200.1	224.4	222	282.6
Custo de importação:							
Cumprimento de fronteiras	122.7	420.8	202.4	665.1	594.3	652.8	643.0
Conformidade documental	24.9	148.1	108.1	128.1	384.6	349.3	351.3
Total compliance costs	147.6	568.9	310.5	793.2	978.9	1002.1	994.3

Fonte: Dados do Banco Mundial do Doing Business em <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders>.

Nota: Os tempos são expressos em horas; os custos, em dólares.

Os dados do quadro 12 sublinham a importância deste problema para os países de todas as regiões em desenvolvimento, mostrando a quantidade de tempo e dinheiro necessários para exportar ou importar bens. Estes números são baseados em cálculos do Banco Mundial que avaliam os procedimentos reais necessários em cada país, aqui calculados em média para as regiões. Por exemplo, o cumprimento das fronteiras para as exportações é calculado como “tempo e custo para a obtenção, preparação e apresentação de documentos durante os procedimentos de manuseamento portuário ou fronteiriço, desalfandegamento e inspeção”. Os dados mostram que, em comparação com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), os procedimentos no país médio da África Subsariana levam 10,4 vezes mais horas para as exportações e

Desenvolver infra-estruturas de qualidade, fiáveis, sustentáveis e resilientes, incluindo infra-estruturas regionais e transfronteiriças, para apoiar o desenvolvimento económico e o bem-estar humano, com enfoque no acesso acessível e equitativo para todos.

Uma das oito metas do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável 9:

Construir infra-estruturas resistentes, promover a industrialização sustentável e fomentar a inovação



21,2 vezes mais tempo para as importações. No Médio Oriente e no Norte de África, os custos associados ao cumprimento são especialmente elevados. Estes custos são 4,1 vezes mais caros do que os dos países da OCDE para as exportações e 6,6 vezes maiores para as importações. O fosso é menor entre os países da OCDE e os países em desenvolvimento da Europa e da Ásia Central, mas mesmo aí continua a ser consideravelmente mais demorado e dispendioso cumprir os procedimentos comerciais nos países de baixo rendimento do que nos países de alto rendimento.

Um QPC deve começar por rever os dados comunicados pelo Banco Mundial e examinar os vários requisitos que o país impõe actualmente aos exportadores e importadores. A maioria dos países poderia beneficiar de reformas na quantidade de papelada que é necessário arquivar e nas formas em que os dados são submetidos e processados. Um QPC deveria também abordar a questão de saber se o país deveria assinar o Acordo de Facilitação do Comércio da OMC, que reformas poderiam ser necessárias para levar o país a cumprir este acordo e que assistência técnica poderia ser procurada para alcançar estas reformas.

Os países podem também considerar outros meios para facilitar a circulação de mercadorias. Estes incluem tratamento pautal especial para certos produtos, zonas francas, programas de remoção de direitos e isenções.

3. Subsídios e outros incentivos

Uma das questões mais delicadas das estratégias comerciais e de desenvolvimento de qualquer país diz respeito ao papel do Estado na prestação de ajuda aos produtores locais. Esta questão vai ao cerne da questão de saber se o desenvolvimento será orientado pelo Estado ou orientado pelo mercado. E embora exista, por um lado, um forte argumento a ser apresentado para que o Governo ajude a indústria privada a ultrapassar os obstáculos estruturais, especialmente no caso de indústrias nascentes, existem também preocupações legítimas a serem levantadas sobre a capacidade do Governo para escolher vencedores e vencidos. Um Estado que não ajuda de modo algum a indústria pode ser considerado abandonado nas suas funções, mas um Estado que intervenha com demasiado vigor pode correr o risco de emperrar os sinais do mercado ou degenerar em corrupção.

Promover o Estado de direito a nível nacional e internacional e assegurar a igualdade de acesso à justiça para todos.

Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas.

Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes a todos os níveis.

Assegurar uma tomada de decisões reactiva, inclusiva, participativa e representativa a todos os níveis.

Quatro das 12 metas do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável 16:

*Promover sociedades justas,
pacíficas e inclusivas*



Mesmo os países que geralmente favorecem uma abordagem de *laissez faire* ao desenvolvimento económico podem encontrar espaço para programas de incentivo. Considere os casos do Panamá e da República Dominicana, ambos com estratégias que geralmente colocam o mercado à frente do Estado na prossecução do comércio e do desenvolvimento. Os programas de apoio governamental “são altamente importantes para promover a competitividade, as exportações e atrair investimentos”, de acordo com o QPC para o Panamá e “a assistência é também relevante para

o estabelecimento de indústrias e fabricantes fora da área interoceânica”. O relatório instava à utilização de instrumentos “para reforçar as zonas industriais locais e revitalizar economicamente as zonas oeste e leste do país”, a fim de “gerar uma procura de fornecimentos produzidos localmente com especificações de qualidade e pode promover a transferência de tecnologia”. No Panamá, a agência de promoção do investimento Proinvex foi criada em 2009 para gerir um sistema de informação integrado de balcão único que permite aos investidores identificar facilmente todos os instrumentos disponíveis para apoiar o investimento directo estrangeiro. O QPC argumenta que esta instituição requer mais recursos humanos e financeiros e que a promoção do comércio e do investimento beneficiaria de um plano claro que definisse prioridades operacionais em linha com os objectivos de desenvolvimento a longo prazo do país. O relatório defende ainda que a Autoridade para a Defesa do Consumidor e a Concorrência deveria receber uma maior atenção e um papel mais proeminente.

No entanto, duas notas de prudência surgem sempre que se consideram programas que alargam os incentivos aos produtores. Uma diz respeito ao impacto orçamental que os incentivos podem ter. Os orçamentos são apertados em todos os países, especialmente nos países mais pobres e quaisquer programas que envolvam quer a afectação de fundos quer o perdão de impostos (internos ou externos) precisam de ser abordados com cautela. Os subsídios à exportação, em particular, suscitam preocupações quanto à equidade e eficácia. Embora possa inicialmente parecer justificado que o Governo de um país em desenvolvimento ofereça tais subsídios como um meio de ultrapassar as desvantagens estruturais sob as quais os seus produtores devem operar, estes pagamentos podem alternativamente ser considerados um mecanismo através do qual os fundos são transferidos dos contribuintes dos países em desenvolvimento para os consumidores de outros países (normalmente mais ricos). Trata-se de uma transacção que pode ser difícil de justificar do ponto de vista da justiça distributiva.

Também surgem preocupações sobre o potencial abuso de tais programas, especialmente os que envolvem um elevado grau de discricção governamental na sua atribuição. As instituições que administram estes fundos precisam de funcionar objectivamente e não jogar a favor, mas isto pode ser problemático se o país em questão se deparar com problemas no Estado de direito. Aqui pode ser apropriado repetir a observação de que “o Estado que governa menos governa melhor”, na medida em que a corrupção começa com a oportunidade. Os países em que o Estado intervém fortemente na economia, quer através de impostos e tarifas, quer através de subsídios e outros incentivos, são também aqueles em que as pessoas sem escrúpulos podem perceber as maiores vantagens em exercer influência indevida sobre os funcionários públicos. O objectivo pode ser evitar tarifas ou impostos de vários modos, ou fugir a alguma regulamentação, ou ganhar um contrato de aquisição, ou obter acesso a um subsídio, sendo os favores nestas áreas recompensados através de alguma forma de suborno para os funcionários administrativos. A corrupção e o governo arbitrário são feridas auto-infligidas que impedem os países de atingirem o seu pleno potencial. Em média, os rendimentos nos países que são considerados menos corruptos são 16 vezes mais elevados do que nos países mais corruptos.¹⁰

Estas observações apontam para a necessidade de pôr em prática salvaguardas adequadas de modo a assegurar que a intervenção do Estado na economia não seja demasiado cara, sufocante ou sujeita a abusos. Tal como discutido no QPC para a Jamaica, é importante não oferecer uma gama demasiado ampla e sobreposta de incentivos. Para além das zonas francas, a Jamaica oferece incentivos que oferecem várias isenções ou moratórias sobre impostos e tarifas, depreciação acelerada e outras formas de tratamento fiscal preferencial. O país dispõe também de incentivos especiais para os sectores do turismo, tecnologias da informação e comunicação e cinema. O QPC propôs que estes programas fossem racionalizados. E embora o QPC para o Panamá tenha observado que poderia ser prestado apoio logístico e financeiro a fim de facilitar a participação dos exportadores em feiras comerciais e iniciativas semelhantes, argumentou que tal só deveria ser feito na medida em que não introduzisse distorções de mercado. O QPC para a Argélia salientou a importância do combate à corrupção e argumentou que uma melhor utilização dos controlos informáticos poderia ajudar a identificar quaisquer agentes aduaneiros que pudessem estar a abusar da sua autoridade.

4. Antidumping e outras leis sobre o comércio

As leis sobre o comércio oferecem outro meio de regular o comércio na fronteira. O mais significativo é o estatuto *anti-dumping*, um mecanismo através do qual os países podem impor direitos adicionais sobre as importações que possam ser vendidos por um valor inferior ao justo. Um instrumento conexo é o direito de compensação (DdC), utilizado para impor direitos de penalização sobre produtos que se verifique beneficiarem de subsídios. Embora o número de países que empregam leis antidumping esteja a aumentar, a lei DdC é invocada com menos frequência. Os países estão ainda menos inclinados a impor restrições ao abrigo de salvaguardas, que se destinam a lidar com importações que são comercializadas de forma justa, mas ainda assim consideradas prejudiciais. As leis de salvaguarda foram frequentemente invocadas nas décadas finais do século XX, especialmente pelos países desenvolvidos, mas o mecanismo só raramente tem sido utilizado desde a conclusão da Ronda do Uruguai. As reformas acordadas nessas negociações tornaram extraordinariamente difícil para qualquer país ganhar quaisquer desafios às medidas de salvaguarda que são trazidas para o Mecanismo de Resolução de Litígios da OMC.

QUADROS DE POLÍTICA COMERCIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:
UM MANUAL DE MELHORES PRÁTICAS

III. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL

A lei antidumping foi em tempos vista principalmente como um meio pelo qual os países desenvolvidos restringiram as importações de países em desenvolvimento, mas isso mudou. Os membros da OMC relataram ter imposto 3.058 medidas antidumping de 1995 a 2014. A União Europeia e os Estados Unidos representavam colectivamente 643 medidas, ou 21,0% do total, mas os dois maiores utilizadores de leis antidumping entre os países em desenvolvimento – Argentina e Índia – emitiram no seu conjunto 762 medidas (ou seja, 24,9% do total).¹¹ Havia no total 48 países em desenvolvimento sujeitos a medidas antidumping durante este período, mas isso inclui 9 países que estavam sujeitos a apenas 2 ou 3 medidas cada e 14 que enfrentavam apenas uma medida. A China foi o alvo do maior número – as 759 medidas anti-dumping contra aquele país constituíram 24,8% do total – enquanto outras grandes economias asiáticas atraíram muitas dos outros. Quase metade de todas as medidas (1.497) foram impostas à China, Índia, Indonésia, República da Coreia, província de Taiwan da China e Tailândia.

Os dados dos quadros 13 e 14 mostram a relativa frequência com que diferentes países em desenvolvimento têm sido remetentes ou receptores ao abrigo da lei antidumping. Os dois quadros confirmam uma relação geral entre a dimensão de um país em desenvolvimento e a sua propensão para estar de ambos os lados destas transacções. A China e a Índia, por exemplo, encabeçam as listas em ambos os aspectos. Existem apenas algumas excepções a esta regra geral, incluindo dois países que não impuseram medidas, mas que estavam sujeitos a pelo menos uma (isto é, Israel e Zimbabué) e quatro países que impuseram medidas a outros mas não estavam sujeitos a nenhuma (isto é, Costa Rica, Jamaica, Marrocos e Nicarágua). Os dados mostram que 31 países em desenvolvimento impuseram medidas antidumping desde 1995 e que outros 24 tomaram medidas nesse sentido. Restam cerca de 100 países em desenvolvimento que não conduzem investigações nem impõem medidas.

Quadro 13. Encomendas anti-dumping impostas aos países em desenvolvimento, 1995-2014

	África e o Médio Oriente	Américas	Ásia e Pacífico
Sujeito a mais de 100 medidas	—	—	China, Índia, Indonésia, República da Coreia, Taiwan, Província da China, Tailândia
Sujeito a 11–100 medidas	Arábia Saudita, África do Sul, Emiratos Árabes Unidos	Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela (República Bolivariana da)	Hong Kong (China), Irão (República Islâmica do), Malásia, Singapura, Turquia, Vietname
Sujeito a 1–10 medidas	Argélia, Egipto, Israel, Jordânia, Quênia, Kuwait, Líbia, Malawi, Nigéria, Omã, Qatar, Zimbabué	Colômbia, Cuba, República Dominicana, Equador, Guatemala, Honduras, Paraguai, Peru, Trinidad e Tobago, Uruguai	Bangladesh, Macau (China), Nepal, Paquistão, Filipinas, Sri Lanka

Fonte: Calculado a partir de dados da OMC publicados em https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm.

QUADROS DE POLÍTICA COMERCIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:
UM MANUAL DE MELHORES PRÁTICAS

III. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL

Quadro 14. Actividade anti-dumping dos países em desenvolvimento, 1995-2014

	África e o Médio Oriente	Américas	Ásia e Pacífico
11–100 medidas impostas	Egipto, Israel	Colômbia, México, Peru, Venezuela (República Bolivariana da)	Indonésia, República da Coreia, Malásia, Paquistão, Filipinas, Taiwan Província da China, Tailândia
1–10 medidas impostas	Marrocos	Chile, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Jamaica, Nicarágua, Paraguai, Trinidad e Tobago, Uruguai	Singapura, Vietname
10+ investigações mas sem medidas	Arábia Saudita, Emiratos Árabes Unidos	—	Hong Kong (China), Irão (República Islâmica de)
1–10 investigações mas sem medidas	Argélia, Bahrein, Jordânia, Quênia, Kuwait, Líbia, Malawi, Moçambique, Nigéria, Omã, Qatar	Cuba, Equador, El Salvador, Honduras	Bangladesh, República Popular Democrática da Coreia, Macau (China), Nepal, Sri Lanka

Fonte: Calculado a partir de dados da OMC publicados em http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_InitiationsByExpCty.xls e http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_MeasuresByRepMem.xls.

As opções são limitadas para os países em desenvolvimento que são visados pelas leis antidumping. A defesa jurídica contra estes casos pode ser bastante dispendiosa, tanto no país onde o caso é originalmente apresentado como (se for apresentada uma contestação) na OMC e essas despesas são normalmente suportadas pela empresa exportadora. Por vezes, um exportador será tão intimidado pelos custos que optará por abandonar completamente o mercado. Os negociadores dos países em desenvolvimento têm procurado reformas nestas leis, mas até agora têm conseguido poucos progressos nessa direcção. Em termos simples, as leis antidumping dos países desenvolvidos são uma das excepções mais prejudiciais à regra geral pela qual esses países reduziram as suas barreiras ao comércio a uma fracção do que outrora foram.

Deverão os países em desenvolvimento sem leis antidumping próprias emular as práticas dos países maiores? Embora possam surgir preocupações legítimas sobre a concorrência potencialmente desleal nas importações, não se segue necessariamente que a lei antidumping seja a melhor resposta. Pode exigir meia dúzia ou mais de profissionais altamente treinados (bem como um orçamento substancial para viagens e outras despesas) para cumprir as responsabilidades de uma lei antidumping nacional. Isto não é algo que possa ser feito “a baixo custo”, pois quaisquer conclusões de uma autoridade antidumping podem ser contestadas pelos parceiros comerciais de um país na OMC. Pode ser bastante dispendioso para um país assegurar não só que as suas investigações antidumping sejam devidamente conduzidas, mas que os resultados sejam efectivamente defendidos de quaisquer desafios legais que se possam seguir. Qualquer que seja o tempo e a mão-de-obra que um país possa dedicar ao estabelecimento e funcionamento de uma unidade antidumping poderá ser melhor utilizada noutra função do Ministério do Comércio. Uma excepção a esta regra geral vem no caso de organizações regionais que possam assumir esta função em nome dos seus Estados membros. O Botswana, por exemplo, está a desenvolver as suas próprias capacidades em conjunto com a União Aduaneira da África Austral (SACU).

Observações semelhantes podem ser feitas com respeito à lei DdC. Como se pode ver nos dados dos quadros 15 e 16, em comparação com a lei antidumping, esta opção é muito menos frequentemente invocada por ou contra os países em desenvolvimento. Apenas 22 países em desenvolvimento foram sujeitos a medidas DdC durante 1995-2014 e a Índia foi o único país com mais de 10 medidas. Dez países em desenvolvimento impuseram medidas DdC próprias, enquanto quatro outros conduziram investigações, mas não chegaram a impor medidas.

B. MEDIDAS QUE AFECTAM O INVESTIMENTO E O COMÉRCIO DE SERVIÇOS

Um QPC tem de cobrir toda a gama de questões que afectam as perspectivas de comércio e desenvolvimento de um país. Para além das medidas fronteiriças que afectam as mercadorias, estas podem incluir uma gama muito vasta de questões relacionadas com investimento, comércio de serviços e qualquer outra lei, regulamentação ou política que possa restringir ou promover a capacidade do país para competir no mercado global. As medidas específicas em questão podem diferir muito de um país para outro, dependendo dos tipos de indústrias em que está envolvido, dos seus principais parceiros no comércio e investimento internacionais e da natureza do seu regime jurídico e regulamentar interno.

Talvez o tema mais problemático para as consultas interministeriais seja o comércio de serviços, um assunto que implica naturalmente a possibilidade de os negociadores comerciais poderem pisar a relva dos ministérios dos transportes, finanças, justiça e educação, entre outros. A questão é, em parte, de sensibilização. Dos actores aos contabilistas e dos condutores de autocarros aos banqueiros, os prestadores de serviços podem nunca ter pensado em si próprios como exportadores reais ou potenciais. Podem ficar bastante surpreendidos ao saber que as suas actividades se inserem no âmbito das negociações comerciais. Os assuntos são mais complicados se os ministérios que regulam estes sectores se opuserem a um processo pelo qual o ministério do comércio possa negociar compromissos que afectem as leis e regulamentos que implementam. Muitos funcionários dos ministérios do comércio tiveram experiências negativas semelhantes na preparação de novas negociações, encontrando forte resistência de outras agências governamentais quando solicitam orientação sobre o que o país deve procurar numa negociação e estão dispostos a desistir, quando regateiam os compromissos assumidos em matéria de comércio de serviços. Tanto para os prestadores de serviços como para os ministérios de tutela correspondentes, os negociadores comerciais acham frequentemente que é necessário realizar exercícios de sensibilização, tais como seminários nacionais sobre comércio de serviços, a fim de educar os sectores público e privado e de estabelecer relações de trabalho com os reguladores e partes interessadas.

Quadro 15. Encomendas de direitos compensatórios impostos aos países em desenvolvimento, 1995-2014

	África e o Médio Oriente	Américas	Ásia e Pacífico
Sujeito a 1–100 encomendas	—	—	Índia
Sujeito a 1–10 medidas	Costa do Marfim, Israel, África do Sul, Emiratos Árabes Unidos	Argentina, Brasil, Colômbia, México, Venezuela (República Bolivariana da)	China, Indonésia, Irão (República Islâmica da), República da Coreia, Malásia, Paquistão, Filipinas, Sri Lanka, Taiwan, Província da China, Tailândia, Turquia, Vietname

Fonte: Calculado a partir de dados da OMC publicados em https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/CV_MeasuresBy-ExpCty.pdf.

QUADROS DE POLÍTICA COMERCIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:
UM MANUAL DE MELHORES PRÁTICAS

III. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL

Quadro 16. Actividade de direitos compensatórios iniciada pelos países em desenvolvimento, 1995-2014

	África e o Médio Oriente	Américas	Ásia e Pacífico
11+ encomendas impostas	—	México	—
1–10 medidas impostas	África do Sul	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Peru, Venezuela (República Bolivariana da)	China, Turquia
Investigações mas sem medidas	Egipto, Israel	—	Índia, Paquistão

Fonte: Calculado a partir de dados da OMC publicados em https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/CV_MeasuresByRepMem.pdf e https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/CV_InitiationsByRepMem.pdf.

Talvez o tema mais problemático para as consultas interministeriais seja o comércio de serviços, um assunto que implica naturalmente a possibilidade de os negociadores comerciais poderem pisar a relva dos ministérios dos transportes, finanças, justiça e educação, entre outros. A questão é, em parte, de sensibilização. Dos actores aos contabilistas e dos condutores de autocarros aos banqueiros, os prestadores de serviços podem nunca ter pensado em si próprios como exportadores reais ou potenciais. Podem ficar bastante surpreendidos ao saber que as suas actividades se inserem no âmbito das negociações comerciais. Os assuntos são mais complicados se os ministérios que regulam estes sectores se opuserem a um processo pelo qual o ministério do comércio possa negociar compromissos que afectem as leis e regulamentos que implementam. Muitos funcionários dos ministérios do comércio tiveram experiências negativas semelhantes na preparação de novas negociações, encontrando forte resistência de outras agências governamentais quando solicitam orientação sobre o que o país deve procurar numa negociação e estão dispostos a desistir, quando regateiam os compromissos assumidos em matéria de comércio de serviços. Tanto para os prestadores de serviços como para os ministérios de tutela correspondentes, os negociadores comerciais acham frequentemente que é necessário realizar exercícios de sensibilização, tais como seminários nacionais sobre comércio de serviços, a fim de educar os sectores público e privado e de estabelecer relações de trabalho com os reguladores e partes interessadas.

A análise dos dados pautais e comerciais de mercadorias é relativamente simples em comparação com a tarefa de avaliar o impacto das medidas não pautais que afectam as mercadorias, serviços, investimento e propriedade intelectual. A informação sobre estas medidas pode ser muito mais difícil de obter e as suas consequências podem ser mais difíceis de quantificar, tanto para o próprio país como para os próprios parceiros comerciais. Os serviços colocam desafios especialmente difíceis. O esquema geral e a linguagem do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) imitam os princípios e a estrutura do GATT orientado para as mercadorias, mas numa inspecção mais atenta, este acordo e o seu objecto são conceptualmente muito mais complexos. A forma como os compromissos são negociados e expressos é totalmente diferente e os analistas não podem facilmente avaliar o efeito real destes compromissos. Os compromissos do GATS de um país não indicam facilmente se são verdadeiramente liberalizadores, ou se estão apenas vinculados à taxa aplicada, ou mesmo acima dessa taxa (ou seja, permitem que um país se torne mais restritivo do que é presentemente). As questões são ainda mais complicadas pelo facto de não existir uma nomenclatura universalmente aceite para os serviços e mesmo as estatísticas sobre o comércio de serviços dos países economicamente mais avançados são, na melhor das hipóteses, incompletas. Todos estes são obstáculos que precisam de ser ultrapassados, na medida do possível, ao avaliar o envolvimento real e potencial de um país no comércio de serviços.

Os países são afectados de formas variadas pelo comércio de serviços. Podem ter interesses tanto como exportadores como importadores, dependendo do sector e do modo como o serviço está a ser comercializado e os serviços em questão podem afectar uma vasta gama de sectores relacionados. Mesmo os sectores produtores de bens dependerão do acesso a serviços de qualidade a preços acessíveis e as restrições aos fornecedores estrangeiros desses serviços podem impor custos a outros produtores nacionais. É por isso que o QPC para a Zâmbia recomendou que o país prosseguisse a liberalização unilateral do seu sector de serviços,

adoptando uma “estratégia 4 mais 5” na OMC. “Esta estratégia”, afirmou, “ajudará o país a concentrar-se nos sectores que são importantes para a redução de custos e que actualmente impedem o crescimento: serviços financeiros, telecomunicações, transportes e energia” (p.52). O QPC também apelou à liberalização de cinco sectores-chave de serviços a nível regional, nomeadamente serviços empresariais e profissionais, serviços de comunicações, serviços financeiros, serviços de transporte e mobilidade laboral (isto é, a entrada de pessoas colectivas).

Os QPC sublinham frequentemente a importância dos serviços para o desenvolvimento nacional. O relatório sobre Angola oferece um belo exemplo de um QPC que lida em profundidade com serviços. Recomenda que seja desenvolvido um plano estratégico nacional para o sector dos serviços, analisando a forma como os serviços infraestruturais podem ser construídos através da canalização de financiamento público, parcerias público-privadas, cooperação regional e serviços de produção. O QPC tinha também recomendações mais específicas em relação aos sectores financeiro, da energia, da construção, do turismo, dos transportes e das telecomunicações. Do mesmo modo, os serviços figuraram de forma proeminente no QPC para a Zâmbia. Defendeu uma estratégia de 4 mais 5 que contempla a liberalização unilateral através de compromissos da OMC nos sectores dos serviços financeiros, telecomunicações, transportes e serviços energéticos, bem como a liberalização regional dos serviços empresariais e profissionais, serviços de comunicação, serviços financeiros, serviços de transporte e mobilidade laboral no que diz respeito à entrada de empresários. O relatório sobre a República Dominicana atribui uma melhoria significativa nos serviços de infra-estruturas e telecomunicações, financeiros, portuários e aeroportuários de concessão aos incentivos e legislação especial destinada a promover o desenvolvimento através da participação privada (nacional ou estrangeira). As pequenas economias abertas são altamente orientadas para os serviços, como o relatório da Jamaica observou, mas são também importadores líquidos significativos dos serviços de processo que são parte integrante da participação na cadeia de valor. O QPC argumentou que o país terá de intensificar os seus esforços para atrair investimento externo e reforçar as suas capacidades de serviços fora do sector do turismo e das viagens de grande sucesso.

1. Serviços financeiros

O sector dos serviços financeiros pode ser indiscutivelmente o mais significativo de todos os serviços relacionados com as empresas, na medida em que afecta praticamente todos os outros sectores – tanto os bens como os serviços. Os serviços financeiros são fundamentais para o financiamento de novos investimentos e transacções individuais e o acesso ao crédito é um factor determinante para que novos empreendimentos sejam lucrativos ou mesmo viáveis. Há alguns países em desenvolvimento que são líderes neste sector, como o Panamá e o Líbano, mas a maioria dos outros depende, pelo menos em parte, da presença de fornecedores estrangeiros neste sector.

A regulamentação no sector dos serviços financeiros é, portanto, uma questão não apenas sectorial mas de importância horizontal para os países em desenvolvimento e que merece uma atenção especial num QPC. O relatório sobre Angola, por exemplo, recomendava em relação aos serviços financeiros que o país adoptasse reformas para melhorar a utilização da banca pela população nacional. A recomendação instava a melhorias no apoio regulamentar e institucional à lei nacional sobre Instituições Financeiras e apelava ao Governo para construir um núcleo de informação sobre risco de crédito, aumentar a quantidade e qualidade dos recursos humanos especializados na banca e desenvolver uma lei sobre branqueamento de capitais.

2. Transporte e turismo

Tal como os serviços financeiros, os sectores dos transportes e do turismo têm efeitos generalizados na economia como um todo. O transporte eficiente e acessível é um elemento crítico na determinação da competitividade internacional dos bens de um país, tal como o turismo está ligado a um vasto conjunto de sectores produtores de bens e serviços.

O Panamá oferece um bom exemplo de um país que tem beneficiado da eficiência dos seus prestadores de serviços nestes sectores e espera passar de força em força. Os serviços representam cerca de 90 por cento

do total das exportações panamenses e concentram-se em torno de actividades de canal-cluster, turismo, banca, telecomunicações e outras actividades relacionadas. O excedente persistente do comércio de serviços compensa parcialmente o défice igualmente persistente do país no comércio de mercadorias. O Panamá tinha decidido duplicar o seu empenho no comércio de serviços, com o Plano Nacional de Logística (PNLog) a identificar a área interoceânica como uma área de importância vital para o desenvolvimento logístico. Estas aspirações também não são exclusivas de países com rendimentos relativamente elevados, como o Panamá. A Namíbia está a posicionar-se como um centro de serviços na região da SADC, especialmente em serviços de transporte. A liberalização destes sectores de transporte e turismo, de acordo com o QPC desse país, permite à Namíbia avançar com os seus planos de comércio e industrialização com políticas mínimas de arrendamento ou impedimento na região.

No entanto, os países podem encontrar dificuldades em explorar o seu potencial para o turismo. Os funcionários podem por vezes cair na armadilha de acreditar que com respeito a este sector “se o construírem, eles virão”. O QPC para a Argélia adoptou uma visão mais realista, sublinhando que o desenvolvimento das infra-estruturas turísticas é necessário mas não suficiente. Uma lógica semelhante pode explicar porque é que este é um dos poucos sectores de serviços em que a maioria dos países em desenvolvimento assumiu compromissos no âmbito do GATS. “Se o comprometerem”, a esperança pode ter sido, “eles investirão”. Um regime de comércio e investimento aberto pode ser um elemento necessário para atrair o investimento estrangeiro em instalações turísticas, mas não é suficiente. Os outros elementos incluem elementos tão diversos como a presença de atracções que vão desde museus e estádios desportivos a praias e locais de ecoturismo, aeroportos eficientes e portos de navios de cruzeiro, ligações frequentes e acessíveis com os principais centros populacionais e uma reputação de preservação da segurança física dos visitantes contra o crime, agitação política, doenças tropicais e desordens gastrointestinais. Todos estes são factores que devem ser considerados tanto como os acordos comerciais e as campanhas promocionais ao avaliar como um país poderia explorar mais eficazmente esta fonte potencialmente lucrativa de divisas estrangeiras.

3. Movimento de pessoas

As perspectivas dos países em desenvolvimento para cada um dos sectores de serviços discutidos acima dependem em grande medida das suas próprias reformas políticas e do investimento estrangeiro que conseguem atrair. A situação é muito diferente para aquilo a que na linguagem da OMC se chama Modo 4, ou seja, o movimento de pessoas singulares com o objectivo de fornecer serviços. Esta é uma área em que muitos países em desenvolvimento têm interesses de exportação, mas a sua capacidade de tirar partido das suas vantagens depende fortemente da vontade dos seus parceiros – especialmente, mas não exclusivamente, dos países desenvolvidos – de flexibilizar as restrições existentes. Se os mercados fossem totalmente abertos, os países em desenvolvimento estariam bem posicionados para fornecer uma vasta gama de serviços através do Modo 4, desde a construção até aos serviços médicos, mas as leis de imigração e os esquemas regulamentares dos países desenvolvidos inibem grandemente este movimento.

Esta é uma questão explorada em alguns QPCs. O relatório de Angola observa que os países em desenvolvimento e especialmente os países menos desenvolvidos (PMA), indicaram que o Modo 4 representa um dos mais importantes meios de fornecimento de serviços a nível internacional. O relatório observa que estes países solicitaram que outros membros da OMC, na medida do possível e de acordo com o artigo XIX do GATS, considerassem assumir compromissos de facultar o acesso no Modo 4, tendo em conta todas as categorias de pessoas singulares identificadas pelos PMA nos seus pedidos de grupo relacionados com este modo de fornecimento. Na ausência de tais compromissos, quer sejam fornecidos na OMC ou nos ACR, a capacidade de exportação dos países em desenvolvimento pode continuar a ser inibida.

IV

NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS E PROMOÇÃO DO COMÉRCIO



IV. NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS E PROMOÇÃO DO COMÉRCIO

Embora as negociações comerciais não sejam de modo algum a única tarefa do ministério do comércio, são tipicamente a sua função mais visível. Desempenhar essa função é mais desafiante agora que o número de plataformas de negociação aumentou, as exigências feitas aos países em desenvolvimento aprofundaram-se e o número de questões sobre a mesa proliferou. Um ministério do comércio pode precisar de tratar de múltiplas negociações ao mesmo tempo. Deve também dar seguimento aos acordos comerciais existentes, assegurando não só que estes sejam devidamente implementados a nível interno e externo, mas também pressionando o país a tirar o máximo partido das oportunidades que estes acordos criam.

A negociação de acordos comerciais é apenas um primeiro passo para tirar o máximo partido das potenciais oportunidades no sector externo. É igualmente importante que um ministério do comércio dê seguimento, trabalhando com produtores nacionais e potenciais investidores para identificar e explorar oportunidades de mercado.

A natureza do debate global sobre comércio e desenvolvimento tem sofrido grandes mudanças nas últimas décadas. Fórmulas simples como a exigência de um tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, ou a insistência do “comércio e não da ajuda” como caminho real para o desenvolvimento, deram lugar a uma gama mais variada de abordagens que os países adoptam no sentido da liberalização dos seus próprios mercados e da procura de acesso preferencial aos mercados estrangeiros. Enquanto alguns países em desenvolvimento baseiam as suas estratégias num papel importante para o Estado e esperam assegurar um acesso aberto aos mercados dos países desenvolvidos numa base unilateral, outros dão maior peso ao mercado e estão dispostos a assegurar esse acesso através da negociação de acordos bidireccionais. Uma das questões-chave a abordar em qualquer QPC é qual destas abordagens – ou algum compromisso entre elas – é o meio mais adequado de integrar o comércio na estratégia de desenvolvimento do país.

Um QPC deve examinar em profundidade a participação de um país nos acordos comerciais existentes, tanto multilaterais como regionais, bem como as opções para novas negociações. As descrições e prescrições devem apresentar uma visão global dos principais objectivos do país nos seus acordos comerciais e considerar a forma como os acordos actuais e potenciais contribuem para esses objectivos.

A. ACESSO AO MERCADO: PREFERENCIAL OU RECÍPROCO?

A primeira e mais fundamental questão que um país em desenvolvimento enfrenta na concepção da sua estratégia comercial diz respeito às condições em que está preparado para assegurar um melhor acesso aos mercados de outros países. Será que procura obter acesso preferencial num sentido, em que os países desenvolvidos (e também alguns países em desenvolvimento) concedem acesso aberto aos seus mercados sem exigir concessões em troca, ou está disposto a negociar acordos nos quais também abre o seu próprio mercado? Esta questão é especialmente adequada para os países de rendimento médio, na medida em que os países menos desenvolvidos geralmente não são obrigados a negociar acordos recíprocos com os seus parceiros desenvolvidos. Contudo, mesmo para os PMA, a negociação de acordos recíprocos com os seus vizinhos, quer sob a forma de acordos de comércio livre, quer sob a forma de uniões aduaneiras, continua a ser uma opção.

Quer entrem ou não em ACRs, os países em desenvolvimento podem colocar diferentes graus de ênfase na discriminação como um elemento nas suas estratégias comerciais. Há aqui duas questões.

Primeiro, qual a importância de obter acesso preferencial aos principais mercados e a que preço? Essa discriminação inclui não só os termos do acesso preferencial que esperam obter aos mercados dos países desenvolvidos, mas também as preferências que podem dar em troca. As principais opções são as preferências não recíprocas (unidireccionais) que os países em desenvolvimento gozam através de programas como o Sistema de Preferências Generalizadas, ou as preferências recíprocas (bidireccionais) que asseguram através da negociação de ACR.

A segunda questão diz respeito ao valor que um país atribuirá à manutenção de qualquer acesso preferencial de que possa beneficiar. Será que esse país verá as iniciativas para negociar a liberalização do comércio multilateral como mais uma oportunidade para melhorar o seu acesso aos mercados estrangeiros, ou será

IV. NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS E PROMOÇÃO DO COMÉRCIO

que, em vez disso, verá uma ameaça às margens de preferência de que já desfruta ao abrigo de programas e acordos preferenciais? A resposta a essa pergunta tem importantes implicações sistêmicas, uma vez que um dos problemas mais intrincados da Ronda de Doha deriva da preocupação generalizada por parte dos países em desenvolvimento mais pobres de que quaisquer reduções nas tarifas NMF conseguidas nas negociações poderiam, no cômputo geral, causar-lhes mais prejuízos do que benefícios.

A matriz do quadro 17 oferece um resumo simplificado das principais orientações que foram tomadas nas relações comerciais entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento nos anos desde a fundação do sistema comercial multilateral. Nas primeiras décadas desse sistema, que coincidiu com o período em que muitos países africanos, asiáticos e das Caraíbas conquistaram a sua independência dos países europeus, a maioria dos países em desenvolvimento permaneceram ou fora do sistema do GATT ou participaram apenas nominalmente em negociações multilaterais e quaisquer preferências que receberam vieram unicamente dos seus antigos países-mãe. Nas décadas seguintes, a relação evoluiu juntamente com a introdução de programas preferenciais unidireccionais nos anos 70, a adopção de mais políticas pró-comércio nos anos 80 e a nova vaga de ACR Norte-Sul que teve início nos anos 90. Cada uma destas evoluções foram apenas tendências gerais e em cada período houve alguns países que se desviaram do caminho que a maioria tomou.

O que distingue o período presente do passado é que já não é possível identificar um padrão único que represente a maioria de todos os países em desenvolvimento. Enquanto alguns países prosseguiram entusiasticamente as iniciativas iniciadas nos anos 90, negociando numerosos ACRs entre si e com um leque diversificado de parceiros extra-regionais, outros preferem o padrão anterior de preferências não recíprocas. No entanto, em nenhum dos casos se pode esperar que o acesso preferencial aos mercados dos países desenvolvidos ofereça hoje tanto impulso como nas últimas décadas. As margens de preferência foram corroídas em resultado de negociações multilaterais que reduziram as tarifas NMF e foram também diluídas pela proliferação de ACR dos países desenvolvidos com muitos e variados parceiros. O valor potencial das preferências foi ainda mais sub-apreciado pelos acordos da Ronda do Uruguai que eliminaram gradualmente as quotas sobre vestuário e proibiram a imposição de quotas ao abrigo de outras formas, tais como acordos de restrição voluntária.

Promover um sistema comercial multilateral universal, baseado em regras, aberto, não discriminatório e equitativo no âmbito da Organização Mundial do Comércio, inclusive através da conclusão de negociações no âmbito da sua Agenda de Desenvolvimento de Doha.

Aumentar significativamente as exportações dos países em desenvolvimento, em particular com vista a duplicar a quota dos países menos desenvolvidos nas exportações globais até 2020.

Realizar a implementação atempada do acesso ao mercado isento de direitos e quotas numa base duradoura para todos os países menos desenvolvidos, de acordo com as decisões da Organização Mundial do Comércio, nomeadamente assegurando que as regras de origem preferenciais aplicáveis às importações dos países menos desenvolvidos sejam transparentes e simples e contribuam para facilitar o acesso ao mercado.

Três das 19 metas do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável 17:

Revitalizar a Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável



Quadro 17. Principais temas nas relações comerciais entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos

	Não-Preferencial	Preferencial
Não-recíprocal	1950s–1960s: Para além das preferências pós-coloniais (especialmente com o Reino Unido e a França), os países em desenvolvimento desfrutavam apenas do acesso da NMF aos mercados ricos. O acesso era não recíproco, na medida em que os países em desenvolvimento estavam na sua maioria fora do GATT, sem restrições e frequentemente restritivo.	1970s: Começando com o SPG e seguindo-se as preferências regionais, os países em desenvolvimento adquirem acesso preferencial aos mercados industrializados. As políticas comerciais permanecem geralmente restritivas e sem restrições, com os países a permanecerem fora do GATT ou a optarem por não adoptar os seus acordos.
Reciprocidade	1980s: Embora ainda gozando de acesso preferencial ao abrigo do SPG e de outros programas, mais países em desenvolvimento retribuem aderindo ao Consenso de Washington, adoptando políticas comerciais mais abertas, aderindo ao GATT e participando activamente na Ronda do Uruguai.	1990s: Muitos países em desenvolvimento optam por negociar os ACR com os países industrializados, substituindo assim as concessões unidireccionais do SPG e outros programas preferenciais por preferências recíprocas e vinculadas.

Os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, tal como os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio que os precederam, exigem a extensão do acesso ao mercado isento de direitos e de quotas às importações dos países menos desenvolvidos. Foram feitos progressos consideráveis em direcção a esse objectivo em muitos mercados de importação, principalmente através de programas como o Everything But Arms na União Europeia e o African Growth and Opportunity Act nos Estados Unidos. No entanto, existem excepções significativas, sobretudo para os produtos têxteis e de vestuário exportados de algumas regiões (especialmente da Ásia) para alguns mercados (especialmente dos Estados Unidos).

B. ACORDOS MULTILATERAIS, REGIONAIS E BILATERAIS

Este número cada vez maior de negociações comerciais bilaterais, regionais e plurilaterais coloca uma pressão proporcionalmente maior sobre as capacidades dos ministérios do comércio nos países em desenvolvimento. Não é raro que um único país esteja hoje simultaneamente envolvido em três ou mais negociações comerciais, incluindo pelo menos uma na sua própria vizinhança, uma negociação de um ACL com um parceiro extracontinental e a negociação multilateral na OMC.

1. Multilateralismo e regionalismo

Em princípio, os países poderiam diferir muito na ênfase que dão às opções regionais e multilaterais nas suas estratégias comerciais. Na prática real, porém, os países que ou são cépticos ou entusiásticos em relação a uma forma de compromisso tenderão a ter uma inclinação semelhante em relação à outra. Há uma geração atrás ainda havia muitos países em desenvolvimento que não eram partes contratantes do GATT nem membros de quaisquer ACR, mas os países que hoje em dia cumprem esta descrição constituem uma minoria decididamente pequena e cada vez menor. E uma vez que os países negociam qualquer um dos tipos de acordo, tendem a negociar ambos.

Os exemplos apresentados no quadro 18 ilustram o facto de que não existe regionalismo puro ou multilateralismo na estratégia de qualquer país. Já não existem países que estejam (a) activa e exclusivamente envolvidos em ACR (ou seja, que tenham muitas ACR mas não sejam membros da OMC) ou (b) activa e exclusivamente envolvidos na OMC (ou seja, que sejam membros da OMC de alta actividade que não tenham ACR). Quase todos os países são membros da OMC e têm pelo menos um ACR e aqueles com o maior número de acordos tratam tipicamente as negociações multilaterais e regionais como opções complementares em vez de mutuamente

QUADROS DE POLÍTICA COMERCIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:
UM MANUAL DE MELHORES PRÁTICAS

IV. NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS E PROMOÇÃO DO COMÉRCIO

exclusivas. Os países que adoptam uma abordagem cautelosa aos acordos comerciais multilaterais tendem também a ser um pouco mais lentos na negociação dos ACR, tal como os participantes mais entusiastas nas negociações multilaterais estão também entre os negociadores mais prolíficos dos ACR.

Quadro 18. Exemplos de diferentes abordagens ao multilateralismo e regionalismo e nível de actividade na OMC

	Não-membros	Membros	Membros de alta actividade
Muitos ACRs	—	El Salvador, Israel, Jordânia, Marrocos, Nicarágua	Chile, Costa Rica, República da Coreia, México, Singapura, Turquia
Poucos ACRs	Iraque, ^a Irão (República Islâmica do), a Uzbequistão ^a	Angola, Bolívia (Estado Plurinacional de), Geórgia, Gana, Haiti, Kuwait	Argentina, Brasil, Equador
Sem ACRs	Eritreia, Somália, República Árabe da Síria ^a	—	—

Fontes: Índice de actividade da OMC de Craig VanGrasstek, “The Trade Strategies of Developing Countries”: A Framework for Analysis and Preliminary Evidence” (2015). Os dados sobre as ACR são resumidos a partir do Sistema de Informação sobre os Acordos Comerciais Regionais da OMC em <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

Notas: Membros: Países com pontuação inferior a 20 no índice de actividade da OMC. Este é um índice composto por dados sobre a dimensão da sua representação em Genebra, o número de documentos a ela associados na OMC e a sua participação em disputas. As pontuações variam entre um mínimo de 1,8 e um máximo de 93,6.

Membros de alta actividade: Países com pontuações superiores a 20 no índice de actividade da OMC.

Muitos ACRs: Países que têm ACRs em vigor com pelo menos duas das quatro maiores economias (isto é, China, União Europeia, Japão e Estados Unidos) e também com outros parceiros em dois ou mais continentes.

Poucos ACRs: Países com pelo menos um ACR, mas apenas com parceiros no seu próprio continente e nenhum com as quatro maiores economias.

Nem o Sistema Global de Preferências Comerciais nem os acordos de âmbito parcial são aqui contados como ACRs.

^a Em processo de adesão à OMC.

Considere-se o caso do Panamá, que tinha permanecido formalmente fora do sistema comercial multilateral até decidir, em 1991, aderir ao GATT. Isto representou o início de um extenso processo de modernização do quadro jurídico do comércio externo, com a adesão a ser complementada no final dos anos 90 por uma política de liberalização unilateral e depois pela negociação de múltiplos ACR. Estas foram tratadas não como opções mutuamente exclusivas, mas como parte de uma estratégia de “tudo o que há de melhor”. Pode-se ver uma predilecção semelhante por fóruns de negociação múltiplos por parte de certos outros países tanto nas Américas (por exemplo, Chile e Colômbia) como na Ásia (por exemplo, a República da Coreia e Singapura).

Isto não quer dizer que todos os países que negociam um tipo de acordo de abertura do mercado serão irresistivelmente atraídos por todos os outros. A Namíbia oferece um bom exemplo de um país que enfatiza a importância da integração regional, colocando maior ênfase em relações mais estreitas com os seus parceiros regionais do que em iniciativas multilaterais. Também não se trata inteiramente de uma questão de escolha: Considerando as dificuldades não só da Ronda de Doha mas também de outras negociações multilaterais na OMC, outros países podem achar que o regionalismo é a sua única opção viável para o futuro previsível.

Os acordos comerciais não são o único factor determinante da magnitude ou direcção do comércio de um país. Este ponto é sublinhado pela recente experiência da República Dominicana, que concluiu uma série de novos acordos comerciais na primeira década deste século. As exportações para os mercados dos países com os quais negociou estes acordos (incluindo os Estados Unidos, União Europeia, América Central, Panamá e CARICOM) representaram mais de 80% do total das exportações realizadas entre 2000 e 2010, tendo

representado uma quota muito menor de novas exportações neste período. Enquanto durante 2003-2013, a taxa média de crescimento anual das exportações enviadas para estes países parceiros do ACL foi de apenas 2%, foi 10 vezes superior para as exportações dominicanas para os países com os quais não tinha assinado tais acordos (sobretudo o Haiti, mas também a China, a Índia, a República Bolivariana da Venezuela e a Colômbia).

2. Participação na OMC

Uma das diferenças mais importantes entre o actual sistema comercial e o seu antecessor do GATT reside na quase universalidade da adesão à OMC. Já nos anos 80, muitos dos maiores países em desenvolvimento ainda se encontravam fora do GATT. Após uma onda de adesões nos anos finais do antigo regime e outro conjunto de adesões à OMC, restam poucos países que não são membros ou que procuram tornar-se membros (caixa 4).

Caixa 4. Quem está na OMC? E quem não está?

O sistema comercial multilateral começou com apenas 23 partes contratantes do GATT em 1947, mas cresceu para 128 na altura em que o GATT deu lugar à OMC em 1995. Muitos mais países aderiram à OMC nas duas décadas seguintes, com o número total de membros a atingir 164 em 2016. A adesão à OMC é tão ampla que abrange mesmo alguns membros que não são reconhecidos como Estados separados nas Nações Unidas, incluindo um super-Estado regional (isto é, a União Europeia) e três membros que têm relações especiais com a República Popular da China (isto é, Hong Kong (China), Macau (China) e a província da China de Taiwan).

Três tipos de países que tinham sido marginalizados na antiga ordem do GATT figuram agora de forma proeminente entre aqueles que aderiram recentemente à OMC ou que ainda estão em processo de adesão. Onze dos 36 países que aderiram de 1995 a 2016 faziam anteriormente parte da União Soviética e outros 11 ou tinham sido ou permaneceram sem economias de mercado; cinco dos países ainda em processo de adesão eram igualmente antigas repúblicas soviéticas ou jugoslavas. Oito dos países que aderiram e cinco dos que ainda estão a aderir, são formalmente designados pelas Nações Unidas como países menos desenvolvidos (PMA). Muitos países exportadores líquidos de petróleo tinham ficado fora do GATT, mas são agora responsáveis por três dos que aderiram à OMC e sete dos que ainda estão em vias de adesão.

No início de 2017, 19 países – tanto países em desenvolvimento como ex-repúblicas soviéticas (excepto Andorra, Bósnia-Herzegovina e Sérvia) – ainda se encontravam em processo de adesão. O maior deles é a Etiópia, com uma população de pouco menos de 100 milhões de habitantes. Seis outros países ainda em processo de adesão têm populações de pelo menos 10 milhões de pessoas cada, incluindo a Argélia, a República Islâmica do Irão, o Iraque, o Sudão, a República Árabe da Síria e o Uzbequistão. Os restantes países ainda em negociação para entrar na OMC são o Azerbaijão, as Bahamas, a Bielorrússia, o Butão, as Comores, a Guiné Equatorial, o Líbano, a Líbia e São Tomé e Príncipe.

Isto deixa apenas 14 membros das Nações Unidas que não têm qualquer relação com a OMC, não sendo membros nem em processo de adesão. O maior é a República Popular Democrática da Coreia, com uma população de 25,2 milhões de habitantes. Os únicos outros países deste grupo que tinham populações superiores a um milhão de pessoas eram a Somália, Sul-Sudão, Eritreia, Turquemenistão e Timor-Leste. O resto consiste em Estados muito pequenos localizados quer na Europa (isto é, Mónaco e São Marino) quer no Pacífico (isto é, Kiribati, Ilhas Marshall, Micronésia, Nauru, Palau e Tuvalu).

A Argélia oferece um exemplo de um país que considerou o processo de adesão à OMC longo e difícil, tendo as suas negociações começado mesmo antes de a OMC ter surgido e tendo agora durado mais de um quarto de século. O alongamento do processo deve-se em parte a uma ambivalência por parte das autoridades argelinas sobre os custos e benefícios que a adesão pode ter para a economia argelina. A adesão à OMC assegura a integração em cadeias de valor globais, de acordo com o QPC, mas não garante por si só a diversificação e actualização das exportações. O QPC concluiu, no entanto, que permanecer fora da OMC não é uma opção, pois isso significaria manter o país exposto à vontade dos países membros da OMC de alargar a reciprocidade de forma autónoma. A principal questão remanescente, tal como amplamente explorada nesse QPC, é se a Argélia deve utilizar a adesão à OMC como uma alavanca para a diversificação, ou se, em vez disso, deve diversificar a sua economia antes de se expor mais abertamente às regras comerciais multilaterais.

Depois de um país aderir à OMC, deve responder a mais três perguntas: Irá estabelecer uma missão permanente em Genebra, como irá essa missão ser estruturada e qual será a dimensão do seu pessoal? Alguns países

mantêm o estatuto de não residentes e estão representados apenas a partir da capital nacional ou de alguma outra missão na Europa, outros estabelecem uma missão de objectivo geral que trata de todas as instituições de Genebra, enquanto outros ainda encontrarão (para além de uma missão de objectivo geral) uma missão comercial dedicada exclusivamente aos assuntos da OMC e outras organizações relacionadas com o comércio com sede em Genebra (especialmente a CNUCED e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual). Quanto à dimensão das missões da OMC, sejam elas de finalidade específica ao comércio, poderão variar entre uma a 20 pessoas.

A escolha entre estas alternativas requer que um país equilibre as suas necessidades com os seus meios. Manter uma missão permanente em Genebra é um empreendimento dispendioso, uma vez que este é um dos lugares mais caros do mundo para se viver e trabalhar. De acordo com um inquérito, em 2016 foi a vigésima primeira cidade mais cara para o aluguer de espaço de escritórios. O custo médio era de 93 dólares por metro quadrado, o que estava bem abaixo dos locais mais exorbitantes (290 dólares em Hong Kong (China) e 262 dólares em Londres) mas acima do preço médio em Nova Iorque (86 dólares).¹² As disparidades no custo de vida são ainda mais elevadas. Um inquérito mostra Genebra como a terceira mais cara entre 267 cidades mundiais; viver em Genebra custa 1,3 vezes mais do que viver em Paris, 2,9 vezes mais do que Bogotá e 3,3 vezes mais do que o Cairo.¹³ Quando o custo do espaço de escritórios, salários e subsídios de ajustamento para o pessoal são combinados, é fácil ver como a etiqueta de preço para mesmo uma pequena missão permanente em Genebra pode facilmente exceder \$1 milhão por ano.

Apesar destes custos, mais países optam por estabelecer missões comerciais dedicadas na era da OMC do que tinham no período do GATT. A partir de 1982, existiam apenas quatro partes contratantes do GATT com missões dedicadas, ou apenas 5,3% de todas as missões; estas eram geridas por uma média de 4,8 pessoas. Em 1997, este número tinha aumentado para 20 missões dedicadas da OMC (19,2 por cento do total) com uma média de 6,9 funcionários e em 2012, o número subiu para 39 missões deste tipo (28,7 por cento) com 7,6 pessoas cada. O número de pessoas na missão de objectivo geral média também cresceu, quase duplicando de uma média de 3,0 pessoas em 1982 para 5,8 em 2012. Estes números têm continuado a aumentar: A partir de 2014, o país em desenvolvimento médio com uma missão dedicada tinha um pessoal de 7,8 pessoas, comparado com 6,6 pessoas para o país em desenvolvimento médio com uma missão de objectivo geral.¹⁴

No outro extremo do espectro estão os membros que não têm qualquer missão em Genebra. O estatuto de não residente dificulta a capacidade de um país para acompanhar e participar plenamente nas negociações e actividades afins conduzidas sob os auspícios da OMC, para não mencionar as outras instituições sediadas em Genebra. A não-residência foi em tempos um problema importante, com muitas das partes contratantes do GATT ou membros da OMC representados apenas intermitentemente da capital ou de uma missão sediada em Bona, Bruxelas ou Londres. A não-residência atingiu o seu pico em 1997, quando pouco mais de um quinto dos membros eram não-residentes, mas depois diminuiu para 16 membros (10,1 por cento) em 2014.

O que explica a decisão de alguns países de não estabelecer uma missão em Genebra? Esta escolha está fortemente associada à dimensão económica, de tal forma que em 2014 o PIB médio de um país não residente (2,6 mil milhões de dólares) era muito inferior ao do país em desenvolvimento médio com uma missão de objectivo geral (95,6 mil milhões de dólares) ou uma missão comercial dedicada (679,9 mil milhões de dólares). O rendimento relativo é menos importante, sendo a média do rendimento interno bruto per capita num país não residente (\$5.427) um pouco inferior à média do país com uma missão de objectivo geral (\$5.737). Apenas 4 dos 16 membros não residentes são PMA, devido ao facto de estes países serem elegíveis para um subsídio suíço que apoia o estabelecimento de missões da OMC. Actualmente, o membro não residente mais típico é um Estado insular muito pequeno, relativamente pobre mas ainda acima do nível de rendimento de um PMA. Estes são geralmente países que se podem dar ao luxo de ter apenas um punhado de missões diplomáticas em qualquer parte do mundo e o estabelecimento de uma em Genebra pode exigir que fechem outra noutro lugar ou que encontrem mais elasticidade num orçamento do ministério dos negócios estrangeiros que pode já estar sobrecarregado.¹⁵

3. Acordos comerciais regionais

As negociações do ACR tornaram-se a parte mais dinâmica do sistema de comércio internacional. Em tempos tinham sido limitadas principalmente a acordos Sul-Sul (muitas vezes assumindo a forma de regionalismo fechado entre países que tinham uma visão pouco clara da liberalização do comércio) ou a acordos Norte-Norte entre países vizinhos (especialmente na Europa e América do Norte), mas hoje em dia estas negociações decorrem em todas as configurações concebíveis. Incluem negociações Norte-Norte e Sul-Sul que atravessam oceanos, negociações plurilaterais com membros heterogêneos e um grande número de ACL Norte-Sul que são por vezes chamados acordos de promoção comercial (no caso de alguns ACL dos Estados Unidos com países em desenvolvimento) ou acordos de parceria económica (para vários ACL que a União Europeia e o Japão alcançaram com os seus respectivos parceiros no mundo em desenvolvimento).

Os tipos de acordo a que os países chegaram dentro das suas regiões também diferem em termos qualitativos. Alguns países delegaram uma autoridade considerável na definição de políticas às uniões aduaneiras ou mercados comuns em que são membros, outros alcançam acordos regionais que deixam uma maior autonomia aos membros individuais e outros ainda declaram-se a aderir a quaisquer desses acordos ou limitam-se a associar membros. O QPC para a Namíbia, por exemplo, salienta a medida em que a elaboração de políticas na SACU é dominada pelo maior membro do grupo. “Na prática”, observa o relatório, “a África do Sul sempre tomou decisões sobre a estrutura tarifária e ... em grande parte continua a fazê-lo” (p.51). Todas estas escolhas afectam a capacidade dos países de alcançar uma economia de escala na sua representação, bem como o leque de opções que os ministérios do comércio individuais têm à sua disposição.

Numa altura em que as perspectivas de novos progressos multilaterais parecem sombrias, a negociação de ACR com as principais potências económicas é talvez a opção mais consequente disponível para um país em desenvolvimento. Alguns têm poucas ou nenhuma ACR, outros optam por negociá-las apenas com os seus vizinhos imediatos e outros ainda negociam muitos e variados acordos com países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os dados apresentados no quadro 19 mostram uma estreita associação entre as ACR extraregionais e os rendimentos. Em média, os rendimentos são sete vezes mais elevados nos países que possuem ACR com três ou quatro grandes parceiros do que nos países que não possuem tais ACR. Seria, no entanto, uma extensão demasiado grande para sugerir que estas ACR – todas elas são desenvolvimentos relativamente recentes – são a causa dessa diferença. Pode argumentar-se plausivelmente que são os rendimentos mais elevados que levam a ACRs, em vez de ACRs que levam a rendimentos mais elevados, na medida em que os países com bolsas mais profundas tornam os parceiros de negociação mais atractivos para os actores maiores. Os dados oferecem, no entanto, mais provas de um tema recorrente: Os países tendem a adoptar políticas mais abertas à medida que avançam na escada do desenvolvimento.

Quadro 19. Relação entre acordos comerciais extra-regionais e rendimento (PIB médio per capita para países em desenvolvimento não-petrolíferos)

	ACRs sem grandes parceiros	ACRs com um ou dois grandes parceiros	ACRs com três de quatro grandes parceiros
África	Rendimento: \$1 820 Países: 40	Rendimento: \$4 460 Países: 10	Rendimento: — Países: 0
Américas	Rendimento: \$7 491 Países: 6	Rendimento: \$8 527 Países: 19	Rendimento: \$9 786 Países: 4
Ásia e Pacífico	Rendimento: \$3 647 Países: 14	Rendimento: \$12 296 Países: 17	Rendimento: \$40 055 Países: 2
Total	Rendimento: \$2 813 Países: 60	Rendimento: \$9 036 Países: 46	Rendimento: \$19 876 Países: 6

Fontes: ACRs de dados da OMC em https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_participation_map_e.htm; PIB per capita baseado em dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

Notas: ACRs com grandes parceiros = número de acordos comerciais regionais em vigor no início de 2016 com as quatro maiores economias mundiais (isto é, China, União Europeia, Japão e Estados Unidos). Não inclui acordos de âmbito parcial, nem acordos que ainda não tenham sido concluídos, aprovados ou implementados.

IV. NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS E PROMOÇÃO DO COMÉRCIO

Os compromissos que os países em desenvolvimento assumem nos ACR com as principais economias são tipicamente mais vastos e profundos do que os assumidos na OMC. Embora seja pouco provável que os cortes tarifários propostos na Ronda de Doha exijam muitas alterações nas tarifas aplicadas pela maioria dos países em desenvolvimento, um ACR obrigá-los-á normalmente a eliminar a maioria das tarifas sobre as importações de um país parceiro. Para além dos direitos aduaneiros, os ACR são frequentemente OMC-plus em qualquer um dos dois sentidos: Alguns vão para além dos compromissos assumidos pelos países em tópicos sujeitos às regras da OMC e outros prevêm disciplinas em áreas não cobertas pelos acordos existentes da OMC. Entre as questões tratadas pelos ACR com a União Europeia estão a facilitação do comércio, as soluções comerciais, as barreiras técnicas ao comércio, as medidas sanitárias e fitossanitárias, o estabelecimento, o comércio electrónico, o quadro regulamentar, a protecção da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais, as indicações geográficas, as salvaguardas agrícolas e as aquisições governamentais. A cobertura temática dos ACL negociados pelos Estados Unidos é ainda mais ampla, incluindo frequentemente capítulos separados sobre os temas politicamente sensíveis dos direitos laborais e da protecção ambiental. Todos estes são tópicos com implicações importantes para as estratégias de desenvolvimento dos países e os decisores políticos precisam de ponderar cuidadosamente os seus interesses e as suas opções antes de decidirem se estão prontos a assumir compromissos vinculativos e executórios sobre estes assuntos.

As ACRs Norte-Sul não são, evidentemente, a única opção disponível para os países em desenvolvimento. Os acordos Sul-Sul estão também em voga. Um exemplo é a Aliança do Pacífico na América Latina, na qual o Chile, Colômbia, México e Peru promovem uma integração mais profunda e convidam à participação de mais partes. Os países africanos estão a negociar activamente tanto a Área de Comércio Livre Tripartida (uma proposta de acordo de comércio livre entre o Mercado Comum da África Oriental e Austral, a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral e a Comunidade da África Oriental), como a Área de Comércio Livre Continental. Estes acordos Sul-Sul têm enfrentado historicamente duas dificuldades: Os líderes nacionais parecem frequentemente mais comprometidos com tais acordos em princípio do que em pormenor, levando assim a negociações alongadas e acordos incompletos e mesmo quando estes acordos são concluídos, nem sempre estimulam o comércio tanto quanto os líderes esperavam. Estas dificuldades são temas recorrentes em vários dos QPCs. No entanto, tem havido um ressurgimento de interesse em concluir tais acordos e em fazê-los funcionar. Devem, portanto, ser o foco de especial atenção nos QPC.

C. IMPLEMENTAÇÃO E APLICAÇÃO DE ACORDOS COMERCIAIS

A negociação de acordos comerciais representa apenas a parte mais visível das responsabilidades de um ministério do comércio. Os acordos também precisam de ser aprovados e executados, as oportunidades que criam devem ser exploradas através da promoção e – se um ou mais países considerarem que os seus parceiros não estão a cumprir plenamente os termos – estes acordos devem ser aplicados através das regras de resolução de litígios. O processo de aprovação não é tratado aqui, uma vez que as regras constitucionais e as tradições políticas dos países diferem muito sobre este ponto. Em alguns países, a aprovação de acordos comerciais e outros tratados é pouco mais do que uma formalidade, enquanto noutros o ramo legislativo pode mostrar pouca deferência para com o executivo.

A expansão do âmbito da política comercial complicou a tarefa de determinar se as leis do parceiro, ou mesmo a sua própria, cumprem todas as obrigações do sistema. Quando as medidas pautais constituíam a maior parte dos instrumentos comerciais, a implementação e o cumprimento significavam pouco mais do que assegurar que as tarifas aplicadas por um país não excedessem as taxas vinculadas e que as regras de não discriminação (tratamento da nação mais favorecida e tratamento nacional) não fossem violadas. Hoje em dia é perfeitamente possível que os decisores políticos de algum outro ministério desconheçam completamente que uma nova lei ou regulamento que estejam prestes a promulgar pode colidir com as obrigações assumidas num dos acordos ou capítulos de ACL mais complexos do ponto de vista técnico da OMC. Os compromissos que os países assumem sobre temas como serviços, subsídios e barreiras técnicas ao comércio podem ser especialmente susceptíveis de violação involuntária através da adopção de novas leis e políticas. Tanto para defenderem os seus direitos como para evitarem ser levados perante o Órgão de Resolução de Litígios da OMC, os países precisam de se

manter a par de quaisquer desenvolvimentos deste tipo a nível interno ou externo. Também precisam de estar preparados, se necessário, para defenderem as suas leis perante o Órgão de Resolução de Litígios.

O Ministério do Comércio deve assumir a liderança para assegurar que o país está a cumprir os seus compromissos. Um QPC pode ajudar nesse sentido, analisando os compromissos existentes e determinando se existe um conhecimento adequado dos mesmos noutros ministérios da tutela. Alguns países têm em vigor um processo formal através do qual as leis e regulamentos propostos são revistos para garantir a sua consistência na OMC. Um país também precisa de assegurar que os seus parceiros em acordos comerciais – tanto multilaterais como regionais – respeitem os seus compromissos. Como resumido na caixa 5, existem algumas fontes de informação centralizadas que podem ser monitorizadas.

Se um país determinar que um dos seus parceiros não cumpre um compromisso e considerar que esse incumprimento prejudica os seus interesses comerciais, tem de recorrer à acção. Isto inclui tanto a aplicação suave como a aplicação dura.

1. Aplicação suave: Transparência, notificações e revisões da política comercial

As preocupações com medidas não conformes nem sempre exigem que os países recorram à dura opção de um litígio formal. Existem outras formas mais suaves de aplicação que se destinam a promover o cumprimento. Estas incluem normas e regras de transparência, a exigência de que os países notifiquem as suas medidas e a realização de revisões da política comercial.

Caixa 5. Fontes de informação sobre conformidade e barreiras não pautais

Os países podem tirar partido de vários programas e bases de dados a fim de controlar a conformidade dos seus parceiros com os compromissos assumidos nos acordos comerciais.

As revisões da política comercial (RPC) conduzidas pela OMC, tal como discutido noutra parte deste manual, fornecem exames regulares dos regimes comerciais dos membros e, por vezes, identificam leis ou políticas que podem não ser coerentes com os compromissos de um país. As regras dos RPC proibem explicitamente os países de citar estes relatórios como base de uma queixa formal no Órgão de Resolução de Litígios da OMC, mas quaisquer medidas não conformes que sejam identificadas num RPC poderiam certamente ser verificadas através de outra fonte. Outro recurso da OMC é o Portal Integrado de Informação Comercial (I-TIP), que reúne os dados gerados nas notificações dos membros à OMC e através de outras fontes para fornecer informações práticas sobre uma vasta gama de questões que afectam produtos e sectores específicos.

A CNUCED oferece a base de dados sobre NTMs desenvolvida em colaboração com o Banco Africano de Desenvolvimento, ITC e Banco Mundial, bem como a ALADI, ERIA e o secretariado da OMC. Fornece um conjunto de dados de informação global sobre NTMs utilizados por mais de 60 países, representando mais de 80 por cento do comércio mundial. Todos os regulamentos relacionados com o comércio, incluindo as áreas S&F e TBT, são recolhidos e classificados numa base de dados sistemática e coerente. A base de dados dos NTMs é divulgada através do WITS/Banco Mundial, CNUCED-ITIP e sistemas de divulgação ITC.

O Banco Mundial acolhe duas bases de dados especializadas que catalogam as restrições que os países impõem. A Base de Dados de Barreiras Comerciais Temporárias oferece informações detalhadas sobre mais de 30 governos que utilizam direitos anti-dumping, direitos compensatórios e salvaguardas. A Base de Dados de Restrições ao Comércio de Serviços fornece informações sobre medidas de serviços para 103 países em cinco sectores (telecomunicações, finanças, transportes, retalho e serviços profissionais) e por modos de entrega.

Várias outras bases de dados sobre ENP estão disponíveis numa base nacional ou regional. Os exemplos incluem o seguinte:

- A Associação das Nações do Sudeste Asiático dispõe de uma base de dados de medidas não pautais que permite aos utilizadores descarregar ficheiros sobre as medidas dos seus membros.
- A União Europeia mantém uma base de dados de acesso ao mercado de NTMs de outros países que pode ser navegada ou pesquisada.

IV. NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS E PROMOÇÃO DO COMÉRCIO

- As comunidades económicas regionais de África patrocinam um mecanismo de informação, monitorização e eliminação de barreiras não pautais que permite aos utilizadores registar queixas, procurar resolvê-las e consultar detalhes e estatísticas sumárias dos ENT que outros reportaram ao sistema.

A crise financeira global de 2008-2009, que poderia ter conduzido a uma nova onda de protecçãoismo, inspirou a criação do Global Trade Alert (GTA). Trata-se de um projecto independente que cataloga todas as novas medidas adoptadas por qualquer país que afectem o comércio, classificando-as como proteccionistas, de abertura de mercado, ou neutras. As medidas GTA podem ser navegadas ou pesquisadas por vários critérios diferentes e os utilizadores podem também registar-se para receber alertas para quaisquer novas medidas que afectem países ou sectores específicos.

A transparência era um princípio bem estabelecido no sistema comercial muito antes do advento da OMC. O artigo X do GATT prevê que “[l]eis, regulamentos, decisões judiciais e decisões administrativas de aplicação geral” sobre assuntos relacionados com o comércio “serão publicados prontamente de forma a permitir que governos e comerciantes se familiarizem com eles”. Outros artigos do GATT complementaram este princípio geral de transparência e publicação, exigindo a notificação de certos tipos de medidas. O âmbito das notificações foi alargado com os acordos negociados em rondas posteriores, bem como com os requisitos horizontais estabelecidos pelo Memorando de Entendimento sobre Notificação, Consulta, Resolução de Litígios e Vigilância. Actualmente, existem mais de 200 disposições nos acordos da OMC que exigem notificações, a maioria das quais está relacionada com medidas não pautais.

Uma notificação consistirá normalmente numa breve declaração que segue um formato padrão em que o membro identifica a lei, regulamento, acção, etc., que está em causa, cujo conteúdo preciso varia de acordo com o acordo e o tópico envolvido. Estes documentos são rotineiramente arquivados e disponibilizados no website da OMC a outros membros e ao público. Os acordos específicos podem também exigir que os membros tomem outras medidas para promover a transparência. O acordo que trata das medidas sanitárias e fitossanitárias (S&F), por exemplo, não só obriga os membros a publicar todas as medidas S&F e a notificar as alterações que lhes são feitas, mas também exige que identifiquem uma única autoridade governamental central responsável pelos requisitos de notificação (ou seja, a autoridade nacional de notificação) e estabeleçam um ponto de inquérito nacional responsável por responder às perguntas de outros membros sobre medidas S&F e questões relacionadas.

O cumprimento dos requisitos de notificação é desigual. A maioria dos países desenvolvidos parece apresentar a maioria das notificações exigidas a maior parte das vezes e o mesmo se pode dizer de alguns dos países em desenvolvimento, mas muitos dos países em desenvolvimento mais pobres e mais pequenos lutam para cumprir esta obrigação. Um único exemplo é suficiente para ilustrar o problema. O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias exige que os membros façam uma notificação de subsídios o mais tardar até 30 de Junho de cada ano, quer tenham ou não utilizado quaisquer subsídios. Em 1995, quando havia 112 membros da OMC, 56 deles notificaram subsídios e 27 fizeram uma notificação nula de ausência de subsídios; isso deixou 29 membros (25,9%) que não cumpriram a obrigação de notificação. A taxa de não cumprimento aumentou constantemente desde então, ao ponto de em 2015 haver 106 membros (65,4% do total) que não tinham feito a notificação obrigatória.¹⁶ Este não cumprimento de um requisito de notificação não é de modo algum o problema mais grave que o sistema multilateral enfrenta; no entanto, é sintomático de um compromisso decrescente de cumprimento das normas desse sistema.

Os membros e o secretariado da OMC abordaram o problema das notificações incompletas a partir de duas direcções. Uma abordagem considera o número e a complexidade dos requisitos como a raiz do problema, com os países em desenvolvimento a proporem a redução dos encargos e a simplificação dos procedimentos. Estas preocupações conduziram a passos como a publicação do Manual de Procedimentos Passo a Passo para Autoridades Nacionais de Notificação S&F e Pontos Nacionais de Inquérito S&F, um guia com instruções detalhadas. Alguns comités da OMC também trabalharam para simplificar os procedimentos para as notificações que são da sua competência. A outra resposta foi que o secretariado prestasse maior assistência aos países em desenvolvimento no cumprimento destas obrigações. Esta é, juntamente com as adesões e a calendarização, uma das maiores prioridades na assistência técnica que o secretariado oferece aos membros.

O Mecanismo de Revisão da Política Comercial da OMC é outra forma mais minuciosa de aplicação suave. Prevê o diagnóstico regular das políticas comerciais de todos os membros, sendo os membros sujeitos a uma revisão a cada dois, quatro ou seis anos (dependendo do seu peso no comércio global). Os resultados destas revisões podem ajudar um país a identificar áreas em que as suas próprias leis e políticas possam ter de ser tornadas conformes e também – embora explicitamente não tenham a intenção de servir de base para a aplicação no âmbito dos procedimentos de resolução de litígios – para determinar se os seus parceiros comerciais estão a cumprir as suas obrigações. Este processo e a sua relação com os QPC são abordados na parte VI do presente manual.

2. Aplicação rigorosa: Resolução de diferendos

A OMC e outros fóruns comerciais servem não só como locais para a negociação de acordos, mas também para a adjudicação de litígios que surjam sobre a sua implementação e interpretação. Embora todos os membros da OMC tenham acesso ao Órgão de Resolução de Litígios, nem todos eles apresentam queixas a este órgão ou estão sujeitos a queixas dos seus parceiros. A grande maioria dos casos levados ao Órgão de Resolução de Litígios envolve países desenvolvidos, os maiores países em desenvolvimento, ou ambos.

Os dados do quadro 20 resumem o nível de envolvimento dos países em desenvolvimento na resolução de litígios da OMC até meados de 2016. Há oito países em desenvolvimento com ampla participação nos casos, tendo cada um deles envolvido em pelo menos 10 casos como queixoso e outros 10 ou mais como requerido. Estes são na sua maioria países grandes, de rendimento médio, asiáticos e latino-americanos. Catorze outros países em vias de desenvolvimento foram queixosos pelo menos uma vez e respondentes pelo menos uma vez. Outros 10 foram queixosos mas não respondentes e 3 foram respondentes mas não queixosos. Isto faz com que 45 países em desenvolvimento, no total, tenham tido pelo menos alguma experiência directa no Órgão de Resolução de Litígios, representando cerca de um terço de todos os países em desenvolvimento membros da OMC. Muitos dos outros foram terceiros em um ou mais litígios, muitas vezes com o simples objectivo de aprender como o processo funciona, mas não tiveram qualquer exposição ao mesmo.

Vale a pena notar que os padrões de participação em casos de resolução de litígios são geralmente comparáveis aos observados anteriormente em relação aos casos de anti-dumping (quadro 13). Isto não é inteiramente por acaso, considerando o facto de um grande número de casos dizerem respeito a medidas que um membro tomou ao abrigo das leis antidumping. Os países que impõem mais medidas anti-dumping, ou estão sujeitos à maioria dessas medidas, são os mesmos que mais frequentemente se encontram a defender ou a contestar essas medidas no Órgão de Resolução de Litígios.

Os países em desenvolvimento enfrentam vários obstáculos práticos à sua participação efectiva no sistema de resolução de litígios. A maior delas é a necessidade de especialização no direito e no processo de disputas da OMC, um campo de conhecimentos e práticas que alguns países em desenvolvimento cultivaram (nomeadamente na China e na América Latina) mas que falta na maioria dos outros. Esta é uma lacuna que pode ser preenchida através da contratação de advogados especializados nesta prática, mas os seus serviços não são baratos. Outra preocupação é que o objectivo do sistema não é o desenvolvimento, mas sim o cumprimento legal. A participação no sistema de resolução de litígios pode também ser afectada por considerações culturais. Há algumas culturas que consideram a resolução legal de disputas como uma alternativa bem-vinda à confiança na política de poder e onde a busca dos direitos legais de uma pessoa não é vista como um acto de agressão. Outras tendem a ver as disputas como processos não amigáveis, que são indesejáveis porque uma das partes está destinada a perder a face. Os países em desenvolvimento que herdaram os seus sistemas jurídicos da Inglaterra, Portugal ou Espanha parecem estar mais confortáveis com os litígios do que aqueles em que os sistemas jurídicos foram herdados da França ou se baseiam principalmente em tradições jurídicas indígenas. Estas diferentes perspectivas podem explicar em grande medida a razão pela qual mesmo países relativamente pequenos da América Latina, como o Equador e as Honduras, têm levado múltiplos casos ao Órgão de Resolução de Litígios, mas até à data nenhum país da África Subsaariana foi queixoso num único litígio da OMC. A maioria dos países asiáticos mostra uma reticência semelhante, mas isso não é uma regra absoluta.

QUADROS DE POLÍTICA COMERCIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:
UM MANUAL DE MELHORES PRÁTICAS

IV. NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS E PROMOÇÃO DO COMÉRCIO

Quadro 20. Número de litígios da OMC envolvendo países em desenvolvimento, 1995-2016

		Nenhum caso	1 caso	2–9 casos	10 ou mais casos
Queixoso em —	10 ou mais casos	—	—	—	Argentina, Brasil, China, Chile, Índia, Indonésia, República da Coreia, México
	2–9 casos	Egipto, África do Sul	República Dominicana, Nicarágua, Venezuela (República Bolivariana da)	Colômbia, Equador, Guatemala, Paquistão, Peru, Filipinas, Turquia	Tailândia
Respondente em —	1 caso	Trindade e Tobago	Malásia, Uruguai	Panamá	—
	Nenhum caso	Todos os outros países em desenvolvimento	Antígua e Barbuda, Bangladesh, Cuba, Hong Kong (China), Singapura, Sri Lanka	Costa Rica, Honduras, Taiwan, Província da China, Vietname	—

Fonte: Dados da OMC em https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm.

Notas: Os dados são até Julho de 2016; não inclui dados sobre a participação dos países como terceiros. Os dados referem-se a casos em que o membro foi queixoso ou requerido.

Há medidas que os países podem tomar para melhorar as suas capacidades nesta área. Uma forma simples e barata de reforçar as capacidades é seguir o conselho que muitas vezes é dado aos países para participarem como terceiros em disputas entre outros países. Um membro da OMC não precisa de ter um interesse directo num caso, ou de desempenhar um papel activo na sua decisão, para poder participar como terceiro. Outros membros reconhecem que este é um dos meios pelos quais os diplomatas dos países em desenvolvimento ficam a conhecer os meandros do sistema de resolução de litígios.

Os países em desenvolvimento também podem receber ajuda do Centro Consultivo sobre Direito da OMC (ACWL), uma instituição que presta assistência jurídica em casos de resolução de litígios. As quotas e taxas de adesão aos serviços do ACWL são avaliadas de acordo com uma escala móvel. Entre os serviços oferecidos estão o aconselhamento jurídico sobre o direito da OMC, apoio em processos de resolução de litígios da OMC, seminários e estágios. O papel do ACWL na maioria dos casos é o de ajudar o país queixoso e não o requerido. Os pareceres jurídicos do ACWL podem também ajudar os países em desenvolvimento na condução das negociações comerciais. Entre as questões sobre as quais o ACWL tem ajudado os países a compreender os seus direitos e obrigações incluem-se assuntos tão diversos como taxas fiscais, preocupações com a balança de pagamentos, restrições à importação e exportação, renegociação de compromissos pautais, excepções à segurança nacional, direitos de propriedade intelectual, leis de remediação do comércio, regulamentos técnicos ou normas que afectam a venda de bens e questões legais relacionadas com o comércio de serviços. A ACWL também fornece assistência ao desenvolvimento de capacidades através de cursos de formação, seminários e workshops e gere um programa de destacamento para advogados comerciais através do qual advogados governamentais de países membros em desenvolvimento e PMA se juntam ao seu pessoal como estagiários remunerados durante um período de nove meses.

Nenhum montante de assistência técnica pode alterar o facto de os países em desenvolvimento mais pequenos terem menos influência no caso de um caso se reduzir a uma retaliação. A magnitude das medidas de retaliação que podem ser impostas é determinada mais pela dimensão do país queixoso do que pela dimensão do requerido, o que significa que a dinâmica num caso de um país pequeno versus um caso de um país grande é muito diferente daquelas em que estão envolvidos dois países grandes. Antígua e Barbuda conseguiram ganhar uma decisão segundo a qual as restrições dos Estados Unidos aos jogos de azar na Internet violavam os compromissos do GATS daquele país, por exemplo, mas a retaliação que este pequeno membro foi autorizado a impor aos Estados Unidos teve pouco impacto em Washington. Pelo contrário, quando o Brasil ganhou uma decisão de que os Estados Unidos tinham violado os seus compromissos de não subsidiar o algodão, o poder de retaliação dado ao Brasil foi muito mais persuasivo. Os Quatro Países Africanos do Algodão não tiveram a mesma influência que o Brasil, razão pela qual optaram por negociar sobre esse mesmo tópico, enquanto o Brasil optou por litigar.

D. PROMOÇÃO DO COMÉRCIO E DO INVESTIMENTO

As estratégias comerciais colocam frequentemente maior ênfase na promoção do comércio do que nas negociações, concentrando-se nas formas como um país pode tirar partido das oportunidades criadas pelos acordos já alcançados. Esta prática é especialmente prevalente nos países mais pobres, nos quais as restrições do lado da oferta são frequentemente maiores do que as barreiras do lado da procura e nas unidades de governo que não têm responsabilidade nas negociações comerciais. Um QPC deve examinar e avaliar os programas de promoção que um país tem actualmente em vigor, incluindo quaisquer provas que quantifiquem o comércio e investimento reais que estes programas possam ter estimulado e considerar se quaisquer mudanças podem ser apropriadas.

Adoptar e implementar regimes de promoção do investimento para os países menos desenvolvidos.

Uma das 19 metas do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável 17:

Revitalizar a Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável



O QPC deve investigar se as embaixadas do país e outras missões no estrangeiro prestam assistência adequada. Alguns governos assumem um papel muito activo na promoção do comércio e do investimento e têm os recursos necessários para destacar diplomatas e outro pessoal que trate separadamente de assuntos económicos e comerciais. Podem dividir o seu pessoal em tópicos sectoriais (*por exemplo*, anexos agrícolas) de modo a prestar assistência a círculos eleitorais específicos.

Outros exigem que um ou dois funcionários assumam uma variedade de funções. Os gabinetes de promoção comercial e de investimentos serão por vezes alojados numa embaixada, ou podem estar física e juridicamente separados dela. Qualquer que seja a estrutura, estes gabinetes actuam para promover as exportações do país e para atrair investimento estrangeiro através de uma variedade de actividades, incluindo a participação em feiras comerciais e outros eventos promocionais, o desenvolvimento de líderes de mercado que são divulgados em casa, o fornecimento de briefings e outros serviços de aconselhamento a empresas nacionais e internacionais e a ligação com o governo anfitrião em assuntos económicos e comerciais.

O QPC para o Panamá apelou a uma estratégia de marketing abrangente, inovadora e coerente para apoiar as exportações que contribuam mais para os objectivos de desenvolvimento. Isto pode implicar a participação em tais iniciativas de promoção das exportações como feiras, mesas redondas de negócios, exposições itinerantes e contactos comerciais directos entre exportadores e potenciais clientes. A inteligência de mercado é também fundamental para fornecer a orientação necessária ao sector privado sobre oportunidades em mercados estrangeiros.

IV. NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS E PROMOÇÃO DO COMÉRCIO

Uma forte agência de promoção do investimento... deve ter poderes para impulsionar o processo no governo. Não só exige capacidade técnica para compreender as [cadeias de valor globais] e as [empresas multinacionais] visadas, mas também requer um forte apoio político dentro do governo para ultrapassar os inevitáveis obstáculos políticos e burocráticos que irão surgir no processo de negociação com as [empresas multinacionais] líderes.

Quadro de Política Comercial: Namíbia (2016)

Devem ser considerados os papéis tanto do sector público como do sector privado. Em alguns países, o sector privado encarrega-se destes programas, quer unicamente, quer em colaboração com o governo, da agência de promoção do comércio e do investimento. Na Costa Rica, por exemplo, a Agência de Promoção do Comércio Externo (PROCOMER) é uma entidade pública

não estatal responsável pela promoção das exportações, pela administração do regime de zona franca e pela promoção das ligações de abastecimento entre empresas locais e multinacionais. Do mesmo modo, a Coalition for Development Initiatives (CINDE) da Costa Rica é uma organização privada que promove o investimento nacional e estrangeiro, monitoriza empresas e mercados e fornece serviços directos aos investidores.



INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA COMERCIAL



Se ao observador típico fosse perguntado o que faz um ministério do comércio, a resposta mais provável seria uma única palavra: negociações. Embora essa resposta seja parcialmente verdadeira, é enganadora em dois pontos. Um é que conflita gravemente com uma série multifacetada de acções que precisam de ser tomadas antes, durante e depois das negociações propriamente ditas com homólogos estrangeiros; as negociações requerem uma preparação cuidadosa e um acompanhamento detalhado. O outro problema com esta resposta é que ela implica que as únicas funções do Ministério do Comércio são orientadas para o exterior. A eliminação das restrições internas ao comércio é tão importante como a eliminação das barreiras externas e a diplomacia interna de um ministério do comércio com os seus parceiros internos dentro e fora do governo não é menos importante do que a sua negociação com os seus homólogos estrangeiros.

A análise que se segue baseia-se na premissa de que a elaboração de políticas comerciais, tal como a caridade, começa em casa. Isto é verdade até nas negociações comerciais com parceiros estrangeiros, que podem ser melhor vistas como um jogo de duas fases e um jogo de dois níveis. As fases dividem-se entre a preparação e a negociação e os níveis são os processos nacionais e internacionais. Compreender as duas fases de negociação significa dedicar pelo menos tanta energia à preparação para a negociação como à execução desta tarefa e compreender os dois níveis de negociação significa reconhecer que as operações internas do Ministério do Comércio são pelo menos tão importantes como as suas relações com os seus homólogos estrangeiros.

É importante notar desde já que a criação de instituições não é meramente um pré-requisito para o desenvolvimento, mas é, num sentido real, a própria essência do desenvolvimento. Seria um erro ver o desenvolvimento apenas como um processo económico e que pode ser medido através de métricas tão simples como taxas de crescimento ou níveis de rendimento. Em vez disso, é um processo multifacetado que tem dimensões políticas e sociais importantes. Estas incluem ambientes estáveis, instituições que funcionam bem e o Estado de direito. Um QPC deve descrever as instituições governamentais existentes, especialmente aquelas envolvidas na elaboração da política comercial e considerar se se justifica alguma reforma. As recomendações não precisam de implicar uma renovação completa das responsabilidades ministeriais, mas seria de facto um país raro onde não poderiam ser feitas melhorias na frequência e qualidade das consultas realizadas no seio do governo e entre os sectores público e privado.

A. JURISDIÇÃO E RECURSOS DE UM MINISTÉRIO DA TUTELA

Como deve ser organizado um ministério do comércio? Essa questão pode ser dividida em várias mais pequenas, começando por que agência governamental deve assumir a liderança neste campo. Estas são questões para as quais é difícil oferecer uma lista definitiva das melhores práticas universais, uma vez que as diferentes disposições que os países fazem variam muito de acordo com os seus requisitos constitucionais, tradições políticas e recursos económicos. Nesta secção aventuramo-nos apenas a identificar o leque de experiências distintas, comentando as vantagens e desvantagens das diferentes abordagens.

1. Que ministério deve liderar em matéria de comércio?

A política comercial envolve a política de desenvolvimento, a política externa e a política fiscal e ocasionalmente envolve outras áreas como a política social e ambiental. Há muitas formas diferentes de um país poder escolher conciliar as exigências frequentemente competitivas dos ministérios encarregados de elaborar e executar políticas nestas áreas distintas.

A divisão mais tradicional do trabalho atribui a negociação de acordos comerciais ao ministério dos negócios estrangeiros, com base na lógica de que a política comercial é uma dimensão da política externa e a negociação de tratados é melhor deixada aos diplomatas. As vantagens de alojar esta responsabilidade no ministério dos negócios estrangeiros incluem uma maior coerência entre a política externa e económica, uma menor probabilidade de captura por interesses internos e uma maior probabilidade de que o país utilize eficazmente a sua rede mundial de embaixadas, missões e consulados. Estes postos avançados podem fornecer informação económica inestimável, inteligência política e apoio logístico aos negociadores comerciais. Este modelo organizacional pode também ser atraente para os países que aspiram a tratar o comércio como um instrumento

de política externa, quer isso signifique negociar acordos comerciais com países amigos ou dirigir sanções a outros.

Há também desvantagens a esta abordagem. Um ministério dos negócios estrangeiros pode colocar outros objectivos diplomáticos ou de segurança à frente dos objectivos comerciais na hierarquia dos objectivos. Foi precisamente por isso que o Congresso dos Estados Unidos retirou autoridade sobre política comercial ao Departamento de Estado em 1962, por exemplo e transferiu a pasta para a agência predecessora para o Gabinete do Representante Comercial dos Estados Unidos (USTR). A Colômbia e a Costa Rica estão entre os outros países que adoptaram decisões semelhantes. Outro problema com a política comercial de habitação no Ministério dos Negócios Estrangeiros é que os diplomatas de carreira formados para serem generalistas não possuem necessariamente os conhecimentos especializados e técnicos necessários na elaboração de políticas comerciais modernas. Quando as negociações comerciais se referiam principalmente à redução ou eliminação de tarifas, um diplomata podia, com a instrução apropriada, aprender o essencial de forma bastante breve. O mesmo não se pode dizer das questões mais complexas de hoje, tais como serviços financeiros e de telecomunicações, investimento, direitos de propriedade intelectual e medidas sanitárias e fitossanitárias, cada uma das quais exige que os decisores políticos desenvolvam conhecimentos mais profundos e alargados. Este problema tem sido resolvido em alguns países através da integração dos ministérios dos negócios estrangeiros e do comércio num único ministério. Esta abordagem é comum a certos países desenvolvidos (por exemplo, na Austrália, Canadá e Nova Zelândia), bem como a países em desenvolvimento (por exemplo, Brunei, Jamaica e Quênia).

Em reconhecimento das potenciais deficiências deste modelo mais tradicional, foram experimentadas três outras variantes:

- Um ministério do comércio e da indústria pode assumir a liderança. Este modelo tem a vantagem de integrar as políticas industriais e comerciais num quadro único.
- A política comercial pode ser da responsabilidade do ministério da economia (por vezes denominado ministério do desenvolvimento), reconhecendo assim a ligação entre a política comercial moderna e uma gama mais vasta de objectivos tais como a promoção do emprego, a diversificação e o crescimento inclusivo.
- Um terceiro modelo é centrado numa instituição comercial dedicada. Duas versões desta abordagem incluem o caso especial dos Estados Unidos, onde negociar é quase tudo o que o USTR faz e o esquema mais típico em que os ministérios do comércio têm um conjunto mais amplo de responsabilidades relacionadas com o comércio, tais como o comércio e a promoção do investimento.

Nem todos os ministérios do comércio se enquadrarão perfeitamente numa destas categorias. Alguns deles têm títulos que sugerem um leque diversificado de pelouros, tais como o Ministério da Indústria, Comércio e Trabalho (Israel) ou o Ministério do Comércio e Aprovisionamento (Nepal). A longa lista de pelouros que podem ser atribuídos ao Ministério do Comércio pode levar a títulos igualmente longos, como no caso do Ministério do Comércio, Promoção do Investimento, Desenvolvimento do Sector Privado e Protecção do Consumidor (Belize) e do Ministério do Comércio, Indústria, Desenvolvimento do Sector Privado e Iniciativas Especiais Presidenciais (Gana).

Seja qual for o ministério a que for dada a liderança, devem ser seguidas três regras cardeais. Em primeiro lugar, todos os outros ministérios e agências que lidam com o grande e crescente tema da política comercial devem ser consultados regularmente em qualquer iniciativa que afecte os temas da sua jurisdição. Em segundo lugar, os governos devem resistir à tentação de transferir este tópico de uma agência para outra sempre que houver uma mudança na política nacional. Essas mudanças, mesmo quando bem intencionadas, podem perturbar o trabalho dos funcionários designados para lidar com o comércio. Terceiro, quaisquer funcionários com responsabilidades nesta área da política pública – quer façam parte do ministério da tutela ou de outras agências governamentais – devem receber as ferramentas e formação de que necessitam para desempenharem as tarefas que lhes foram atribuídas de forma correcta e eficiente. Este é o tema a que agora nos voltamos.

2. Pessoal e capacidade

Os ministérios do comércio diferem não só na forma, mas também na dimensão. O quadro de pessoal pode variar desde menos de uma dúzia de funcionários nos países mais pequenos até centenas deles nos maiores. Pode-se naturalmente supor que, em igualdade de circunstâncias, a capacidade de uma agência governamental alcançar os seus objectivos aumentará com o número do seu efectivo. Contudo, nem tudo é igual e a preparação dos funcionários de um ministério é, em última análise, mais importante do que o seu número absoluto. Um pequeno grupo de funcionários bem treinados e motivados tem muito mais hipóteses de alcançar os seus objectivos do que um grande grupo de pessoas que não possuem as competências e orientação necessárias. Deve também reconhecer-se que o número de funcionários afectados a um ministério do comércio, ou mesmo a qualquer outra instituição governamental, não será determinado apenas pelas necessidades dessa agência. Todos os governos, quer desenvolvidos ou em desenvolvimento, operam sob restrições orçamentais e procedimentos da função pública que não podem ser facilmente ultrapassados e que normalmente terão de ser tratados como imutáveis a curto prazo.

Que tipo de pessoa deve um ministério do comércio contratar? Uma grande ironia do sistema comercial é que os melhores profissionais da política estão dispostos e são capazes de violar regularmente a premissa central do sistema. Adam Smith argumentou que a especialização determina a produtividade numa empresa e se aplicássemos esta mesma lógica de divisão do trabalho ao governo poderíamos propor uma separação rigorosa entre os economistas, advogados e outros especialistas que se tornam funcionários públicos. Contudo, isso seria uma ideia claramente má no campo da política comercial, onde o decisor político ideal é um “homem dos sete instrumentos” cujas perspectivas não são limitadas pelo título exibido num diploma. Um ministério do comércio deveria idealmente ser composto por profissionais de diversas áreas, mas todos eles deveriam ser encorajados a adquirir um conhecimento prático de matérias fora das suas principais áreas de especialização. É tão importante para um economista compreender as bases do direito comercial como para um advogado compreender as leis da oferta e da procura e os profissionais em ambas as actividades têm muito a aprender – e a partilhar – com os politólogos, especialistas da área, especialistas em gestão da informação, ou outros que obtêm o seu salário do Ministério do Comércio.

Esse ideal é difícil de atingir, uma vez que muitos ministérios do comércio dos países em desenvolvimento enfrentam graves problemas de recursos humanos. Isto é especialmente verdade em países mais pequenos com ministérios proporcionalmente pequenos, onde não é raro que a maioria do pessoal sejam recém-licenciados ainda com pouca experiência fora da sala de aula. Alguns deles podem aceitar cargos governamentais porque são os únicos empregos na capital que requerem habilitações mas não experiência e podem planejar partir para posições mais bem remuneradas no sector privado assim que tiverem acumulado a quantidade necessária de formação, competências e contactos. Isto pode dar azo a frequente rotatividade, roubando ao ministério o conhecimento, as redes e a memória institucional que são tão importantes para a elaboração de políticas eficazes.

As respostas óbvias a este problema são aumentar os salários do pessoal e expandir o efectivo de RH através de formação e retenção, mas essas soluções podem estar para além dos limites orçamentais dentro dos quais os ministérios devem operar. Podem também deparar-se com um bem conhecido dilema no desenvolvimento de capacidades, através do qual os esforços envidados no melhoramento do pessoal aumentarão o seu valor potencial para outro empregador (público ou privado, nacional ou internacional), acelerando assim a fuga de cérebros. Os doadores resolvem frequentemente este problema exigindo que o beneficiário de qualquer compromisso de formação se mantenha ao serviço do governo por um período mínimo, como pré-requisito para receber esse apoio. Outra dificuldade é que, na opinião de alguns críticos, os programas de desenvolvimento de capacidades podem por vezes ser construídos mais em torno dos interesses dos doadores do que dos beneficiários.

Existem meios pelos quais os ministérios do comércio podem melhorar os seus recursos humanos a um custo orçamental mínimo. Alguns doadores apoiarão a contratação de consultores comerciais para ministérios, recorrendo a consultores que podem ser eles próprios ex-funcionários de governos nacionais ou organizações internacionais. Da mesma forma, alguns países e organizações internacionais patrocinam programas através

dos quais funcionários de um país podem ser destacados para outros em missões temporárias. Também estão disponíveis recursos para a subcontratação de tarefas específicas a organizações internacionais ou aos consultores que estas possam contratar. Todas estas alternativas são mais bem vistas como medidas de paragem, pois é do interesse de um ministério desenvolver e manter as capacidades internas e fomentar a memória institucional necessária a longo prazo.

Um QPC deve fornecer uma avaliação dos défices de capacidade que possam existir no ministério do comércio e outras agências governamentais que lidam com o comércio e fazer recomendações sobre a forma como quaisquer lacunas de competências podem ser colmatadas. O Ministério do Comércio deve aproveitar os programas de formação e outros programas de assistência técnica disponibilizados por organizações internacionais e instituições educacionais (caixa 6).

B. NECESSIDADE DE COORDENAÇÃO E CONSULTA INTERNA

Embora as actividades mais tipicamente associadas ao Ministério do Comércio digam respeito às relações com os seus homólogos estrangeiros, as operações quotidianas desse ministério envolverão mais tipicamente consultas internas. Concebido adequadamente, a função mais importante do ministério do comércio num país em desenvolvimento é assegurar que os instrumentos comerciais do país – incluindo os seus acordos internacionais e leis internas – sirvam o interesse mais vasto de promover o desenvolvimento nacional. O Ministério do Comércio tem também a tarefa de assegurar que as outras leis e acordos do país sejam consistentes com as obrigações legais que assumiu na OMC e noutros acordos. No seu conjunto, estas funções constituem a diplomacia interna da elaboração da política comercial. Para actuar eficazmente como agente do país no estrangeiro, o ministério deve estar intimamente envolvido na elaboração de políticas a nível interno.

A diplomacia interna exige que o ministério responsável por este tópico coordene estreitamente com outras agências governamentais e consulte plenamente os representantes da sociedade civil. Isso é necessário não só para assegurar que a política comercial em si seja eficaz, mas também para a tornar consentânea com os objectivos de desenvolvimento mais vastos do país. Embora o comércio e os objectivos de desenvolvimento não estejam em conflito directo, conciliar os seus objectivos por vezes divergentes pode levantar questões difíceis de prioridades e de coerência.

Caixa 6. Programas de reforço das capacidades dos funcionários governamentais do comércio

Estão disponíveis numerosos programas para ajudar os ministérios do comércio e outras agências governamentais a ultrapassar os seus défices de competências. Alguns destes são acolhidos (e frequentemente pagos) por organizações internacionais, enquanto outros são oferecidos por universidades, quer numa base de graduação, quer numa base de não graduação.

A escolha do tipo de programa a prosseguir e onde prosseguir-lo, depende em parte de quanto tempo e dinheiro um ministério ou os seus funcionários se podem dar ao luxo de investir. Embora as propinas e outros custos para alguns programas universitários possam ser elevados, a assistência pode ser disponibilizada por bancos de desenvolvimento e outros doadores; mais informações podem ser obtidas a partir da Base de Dados Global de Assistência Técnica Relacionada com o Comércio da OMC. Para aqueles que já estão no governo, a despesa mais significativa pode ser o custo de oportunidade do tempo passado fora do escritório. O investimento deverá no entanto ser compensado se os programas transmitirem as competências necessárias. As despesas podem também ser reduzidas utilizando os módulos de formação à distância que a OMC favorece cada vez mais em relação aos cursos presenciais.

A CNUCED fornece uma caixa de ferramentas sobre apoio ao desenvolvimento de capacidades relacionadas com o comércio e formação para negociadores e decisores políticos dos países em desenvolvimento sobre Quadros de Política Comercial, negociações comerciais multilaterais e regionais, incluindo a adesão à OMC e desenvolvimento e comércio de serviços, incluindo Revisões de Política de Serviços (SPRs). De particular destaque é o conjunto de ferramentas da CNUCED sobre serviços, combinando estudos analíticos sobre todos os aspectos dos serviços, incluindo o desenvolvimento e transformação estrutural do sector dos serviços, Revisões da Política de Serviços, Reunião Multianual de Peritos sobre Serviços e Desenvolvimento Comercial e o Fórum Global de Serviços. Através das SPRs, a CNUCED apoia os decisores políticos na avaliação do potencial das capacidades dos serviços, bem como várias opções de quadros políticos, regulamentares e institucionais, cujas conclusões poderiam ser introduzidas na elaboração de políticas nacionais

e no processo de negociação do comércio internacional. O Quadro de Política Comercial apoiou os intervenientes na política comercial nacional na sensibilização e na construção da sua compreensão sobre a contribuição do comércio para o desenvolvimento sustentável e a formulação de quadros de política comercial orientados para os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável.

A formação também está disponível nas universidades, onde os programas podem durar de dias a anos. Num extremo estão os programas de mestrado ou mesmo de doutoramento em políticas públicas que permitem aos estudantes especializarem-se em áreas comerciais e afins. A *École d'Affaires Publiques de Sciences Po* de Paris, por exemplo, ministra conjuntamente um mestrado em Política Económica Internacional. Algumas universidades têm programas especializados de um ano que concedem mestrados interdisciplinares neste campo, como por exemplo: O programa de Direito e Política Económica Internacional (IELPO) na Universidade de Barcelona; o Centro Shridath Ramphal de Direito Comercial Internacional, Política e Serviços, Universidade das Índias Ocidentais; e, o Instituto de Comércio Mundial da Universidade de Berna tem também um programa.

Algumas universidades têm programas de formação para executivos, muito mais curtos, que são construídos em torno das necessidades dos profissionais. O curso da Harvard Kennedy School intitulado Mastering Trade Policy comprime um semestre de economia, direito e teoria das negociações em 10 dias intensivos. Outras escolas com programas sem graduação sobre comércio e tópicos relacionados incluem o College of Europe, a Johns Hopkins School of Advanced International Studies, a London School of Economics e o Monterey Institute of International Studies. Algumas escolas também oferecem cursos especializados a serem ministrados no local ou no campus de origem da universidade.

O tema em expansão da política comercial multiplica o risco de funcionários em diferentes áreas da política pública poderem trabalhar com objectivos cruzados. Na ausência de uma abordagem cooperativa e colegial entre todos os ministérios com interesse em assuntos relacionados com o comércio, os negociadores não terão a informação necessária para chegar a acordos com os seus homólogos estrangeiros, nem podem ter a certeza de receber o apoio político necessário para aprovar e implementar estes acordos a nível interno. Nesta era de integração mais profunda e compromissos mais amplos, existe também um maior risco de que um ministério com jurisdição sobre algum tema relacionado com o comércio (definido em termos gerais) possa inconscientemente tomar medidas que violem um compromisso que o país tenha assumido perante os seus parceiros na OMC ou algum outro acordo comercial.

Uma política comercial activa e eficaz depende criticamente da consulta entre o governo e o sector privado e entre os diversos organismos governamentais que estão directa ou indirectamente envolvidos na elaboração e execução da política comercial (caixa 7). Estas consultas devem ter lugar em ambos os sentidos, de modo a que funcionários da área do comércio e outros falem uns com os outros sobre a forma como as iniciativas comerciais afectam outras áreas da política pública e vice-versa. A consulta não é uma proposta pontual, mas deve ser feita regularmente antes do início das negociações (ao investigar os factos, ao decidir se um acordo específico deve ser prosseguido e ao conceber os objectivos de negociação do país), enquanto as negociações estão em curso (ao responder às propostas de um parceiro e ao ajustar as suas próprias posições) e após a conclusão das negociações (ao aprovar, implementar e ao tirar o máximo partido dos acordos).

A necessidade de cooperação interministerial é bastante evidente na execução de quaisquer medidas nacionais que não sejam concebidas com o objectivo expresso de tributar ou regular o comércio, mas que, no entanto, tenham um efeito significativo na circulação de bens transaccionáveis entre países. Esta categoria inclui não só as áreas onde as ligações com o comércio são óbvias, tais como a política agrícola e a estratégia industrial, mas também áreas tão diversas como o ambiente, o orçamento, os programas sociais e a política cultural. É de importância vital que um ministério do comércio actue como guardião dos compromissos que um país assumiu

na OMC e nos seus outros acordos internacionais, de modo a assegurar que outras agências não promulguem leis ou adotem regulamentos que inadvertidamente coloquem o país em risco de casos de resolução de litígios.

Caixa 7. Mecanismos consultivos nos países em desenvolvimento: Exemplos de QPCs

“Uma política comercial bem articulada com a adesão da comunidade de política comercial tem maiores probabilidades de fornecer orientações eficazes para a aplicação de uma abordagem holística e coordenada à formulação de políticas comerciais, negociações, implementação, monitorização e relatórios”, de acordo com o QPC para o Ruanda (p.4). “Numa situação em que cada ministério que lida com alguns elementos do comércio tem frequentemente feito as coisas de forma dispar”, segundo o relatório, “não tem sido fácil moldar e implementar uma ‘política comercial de balcão único’ coerente”. Esse QPC comparou o papel do MTI não a um navio isolado, mas sim a um “rebocador a puxar a barça” que transporta todos os outros ministérios e partes interessadas relevantes. Recomendou que fosse criado um Conselho de Desenvolvimento Comercial “a nível de decisão política de alto nível para servir de mecanismo de governação e coordenação ao abrigo do qual a tomada de decisões inclusivas teria lugar para formular, ajustar e implementar a política comercial orientada para o desenvolvimento” (p.57).

Outros QPC destacam a importância dos órgãos consultivos nos seus respectivos países, tais como os seguintes:

- Em 2004, a Argélia criou o *Conseil National Consultatif pour la Promotion des Exportations*, que deverá ser presidido pelo chefe do governo, mas a instituição ainda não foi instalada. O QPC observou também que em 2013 foi criado um Comité de Negócios, mas questionou a sua capacidade de coordenar a acção interministerial. Propôs a criação de uma estrutura de nível superior com maiores poderes legais para decretar reformas.
- O Botswana tem um Conselho Consultivo de Alto Nível (HLCC) para gerir a parceria entre o governo, o sector privado e a sociedade civil, bem como um Comité Nacional de Negociações de Política Comercial (NCTPN). O HLCC inclui todos os ministros do governo e partes interessadas da indústria, enquanto que o NCTPN tem um maior número de membros, bem como uma rede de comissões técnicas. O governo também criou um Comité Nacional de Negócios para melhorar a posição do país nesse índice do Banco Mundial. O relatório de avaliação observou que as ligações entre estes organismos são “pouco claras e requerem investigação adicional”, de modo a evitar a duplicação de esforços (p.44).
- A Equipa de Comércio e Ajustamentos da Jamaica (JTAT) data de 2001 e prevê consultas e coordenação entre os sectores público e privado. Os seus membros incluem os ministérios do governo relacionados com o comércio, representantes de quatro organizações empresariais, sindicatos, grupos da sociedade civil e academia.
- A Zâmbia tem um Grupo de Trabalho Nacional sobre Comércio (NWGT) constituído por representantes de outras agências governamentais e partes interessadas do sector privado. “Existem, no entanto, algumas limitações à... sua constituição”, de acordo com o QPC para a Zâmbia. “[O] Grupo não está institucionalizado” e “não se reúne regularmente [e] não é financiado”. O QPC sugeriu que o NWGT fosse revisto quanto à sua organização e que o próprio Ministério do Comércio talvez precisasse de ser reestruturado.

1. Consultas interministeriais

O Quadro 21 oferece uma visão de como a expansão do âmbito das questões comerciais alargou o leque de agências governamentais que são afectadas pelas negociações e disputas nesta área. Há apenas algumas décadas, um ministério do comércio actuaria principalmente como agente do sector privado do país e do seu ministério das finanças. Actuando em nome do sector privado, o ministério do comércio procuraria assegurar acordos que abrissem os mercados estrangeiros às exportações do país, protegendo simultaneamente alguns artigos produzidos no país; actuando em nome do ministério das finanças, o ministério do comércio procuraria também assegurar que os cortes tarifários não sacrificassem demasiadas receitas governamentais. As consultas necessárias nessa altura envolveram menos de metade do gabinete deste governo hipotético. A adição de novas questões trouxe praticamente todas as outras agências governamentais, com a possível excepção do Ministério da Defesa, para os debates sobre a política comercial.

QUADROS DE POLÍTICA COMERCIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:
UM MANUAL DE MELHORES PRÁTICAS

V. INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA COMERCIAL

Quadro 21. Lista ilustrativa dos ministérios governamentais com interesses no comércio e questões relacionadas com

Ministério	Director do Ministério Consistência do sector privado	Tarifas e quotas	Comércio de serviços	Propriedade intelectual*	Medidas TBT e S&F	Trabalho e ambiente	Compras governamentais
Comércio e Indústria§	Indústria (especialmente exportadores)	■	■	■	■	■	■
Agricultura	Agricultores e rancheiros	■	■	■	■	■	○
Energia	Produtores e consu- midores de energia	■	■		□	■	○
Trabalho	Trabalhadores	■	■		□	■	○
Finanças	Bancos, companhias de seguros, etc.	□	■	■			□
Negócios Estrangeiros	—	□					○
Cultura	Artistas, produtores audiovisuais, etc.		■	■			○
Saúde	Médicos, hospitais e pacientes		■	○	□	□	○
Justiça†	Advogados		■	□			○
Educação	Professores e alunos		■	○		■	○
Comunicações	Empresas de telecomunicações, etc.		■		□		○
Transportes	Empresas de transporte marítimo, camionistas, etc.		■	□	□	□	○
Interior‡	—		□			□	○
Ambiente	ONG e o público em geral				□	□	○

TBT e Medidas S&F = Barreiras técnicas ao comércio e medidas sanitárias e fitossanitárias.

* O tema dos direitos de propriedade intelectual inclui as indicações geográficas.

§ Para efeitos desta ilustração, presume-se que o país tem um Ministério do Comércio e Indústria e não faz com que o comércio seja principalmente da responsabilidade de alguma outra agência.

† Para efeitos desta ilustração presume-se que o gabinete de patentes e marcas está sediado no Ministério da Justiça.

‡ Para efeitos desta ilustração assume-se que o Ministério do Interior é responsável pela administração do sistema de imigração do país.

■ A principal preocupação do Ministério com esta questão diz respeito aos interesses económicos (ofensivos e/ou defensivos) dos seus constituintes do sector privado.

□ A principal preocupação do Ministério com esta questão relaciona-se com temas no âmbito do seu controlo administrativo/político.

○ A principal preocupação do Ministério com esta questão diz respeito às suas próprias necessidades operacionais ou orçamentais.

É necessário um quadro coerente de política comercial devido ao facto de, ao alcançar a independência política em 1975, [Papua Nova Guiné] ter herdado da administração colonial um sistema de governo que não tinha tal quadro... A falta de uma visão e de uma política comercial coerente resultou no desenvolvimento de regras, regulamentos e práticas ad hoc e muitas vezes conflituosas que afectam o comércio e numa desconexão ainda maior entre o quadro de política comercial e outras questões-chave de política económica (pautal, de investimento, industrial), sectorial (indústria transformadora, agrícola, silvícola, pescas, minerais) e social.

Quadro da Política Comercial da Papua Nova Guiné (2006)

A coordenação entre os ministérios das finanças e do comércio não é menos importante hoje do que era no passado. Os impostos sobre o comércio, que podem ser cobrados como direitos aduaneiros sobre as importações e exportações, bem como os impostos sobre o consumo de importações, ainda representam uma parte relativamente elevada do total das receitas governamentais em numerosos países em desenvolvimento. Independentemente do nível exacto de dependência fiscal dos impostos comerciais, é imperativo que os responsáveis pela política

comercial trabalhem em estreita colaboração com os responsáveis pelo planeamento orçamental na preparação de todas as negociações que possam conduzir a uma redução dos direitos aduaneiros. Na situação actual em alguns países em desenvolvimento, os planeadores orçamentais não têm forma de incorporar os resultados projectados das negociações comerciais nos seus planos, nem de fornecer orientações úteis aos negociadores comerciais relativamente às consequências orçamentais da realização de acordos propostos. Se os dois ministérios não coordenarem estas questões antes e durante uma negociação comercial, as consequências fiscais de um determinado corte tarifário poderão ter de ser consideradas numa base puramente intuitiva e após o facto.

Outros ministérios que poderiam nunca ter prestado a mínima atenção ao comércio devem agora ser consultados. Este ponto pode ser apreciado considerando as muitas formas como os interesses e autoridades do ministério da saúde podem agora ser afectados por questões que estão sobre a mesa nas negociações ou que podem ser levantadas em litígio. A comunidade médica do país é a circunscrição natural deste ministério. É duvidoso que a maioria dos médicos, dentistas, técnicos de raios X, administradores hospitalares e outros que trabalham nesta área se considerem exportadores de serviços, ou que considerem as suas tarefas como estando em concorrência com fornecedores estrangeiros destes mesmos serviços; é igualmente duvidoso que os funcionários do ministério da saúde considerem as leis que administram como sendo objecto de negociações comerciais. No entanto, é precisamente isso que pode acontecer se um dos parceiros do país pedir que este se comprometa com o comércio de serviços médicos. O ministério da saúde terá também a sua própria opinião sobre as consequências de estender uma

É fundamental que o país que aplica uma política comercial adopte políticas complementares a fim de adaptar as instituições nacionais, criar o ambiente macroeconómico estável necessário para promover o crescimento e facilitar quaisquer custos de ajustamento decorrentes da adopção de novas políticas comerciais.

Quadro de Política Comercial: Botsuana (2015)

protecção mais rigorosa às patentes sobre produtos farmacêuticos, as concessões que poderão ser feitas sobre tarifas e regulamentos que afectam a venda de álcool e tabaco e a “portabilidade” dos seguros de saúde através das fronteiras. Mesmo que estas questões não sejam explicitamente abordadas num acordo comercial, é também possível que surjam mais tarde num caso de resolução de litígios.

Nada disto pretende sugerir que o Ministério do Comércio deva convidar todas as outras agências governamentais a exercer um veto sempre que esteja preocupado com a possibilidade de uma proposta cruzar as linhas jurisdicionais. Se o fizesse, o ministério do comércio poderia em breve descobrir que lhe resta muito pouco para negociar. O que estas observações implicam é que cabe a esse ministério e aos seus parceiros noutras agências assegurar que as posições negociais do país sejam o produto de consultas abrangentes que pesem os custos e benefícios de assumir ou solicitar compromissos em qualquer área específica e que os acordos resultantes tenham mais hipóteses de receber a aprovação do gabinete, do legislador e do público em geral.

2. Consultas entre diferentes níveis e ramos do governo

Um ministério do comércio não deve limitar as suas consultas a outras agências do ramo executivo a nível nacional. Dependendo das disposições constitucionais dentro de um país, pode também ser necessário ou aconselhável alargar essas consultas ao poder legislativo e/ou a unidades subnacionais do governo. Esta é uma área onde é mais difícil fazer generalizações, dada a diversidade de culturas políticas, tradições e constituições. Muito depende de um determinado país ter um sistema presidencial ou parlamentar e da extensão da autoridade que é exercida por unidades de governo mais pequenas.

No entanto, vale a pena observar que países em todos os cantos do mundo consideram agora necessário consultar mais exaustivamente com outros ramos e níveis do que no passado. Isto deve-se não só à mudança do objecto do comércio, mas também a mudanças mais fundamentais na governação. A democracia está mais difundida na era da OMC do que no período do GATT: 125 dos 195 países (64,1 por cento) eram democracias eleitorais em 2015, contra 69 dos 167 (41,3 por cento) em 1989.¹⁷ A expansão da democracia é um dos desenvolvimentos mais encorajadores da história recente, mas em alguns países coloca novos desafios aos decisores da política comercial. As legislaturas nacionais e mesmo subnacionais estão hoje mais envolvidas na elaboração da política económica internacional, tal como um conjunto desconcertante de participantes na sociedade civil. O resultado final é que a diplomacia interna da política comercial pode ser tão desafiante para um ministério do comércio como as suas relações com os seus homólogos estrangeiros. Mesmo alguns países com longas tradições democráticas só agora estão a estender maior autoridade aos seus ramos legislativos em questões de política externa em geral ou de política comercial em particular. Isto é mais claramente evidente no caso do Parlamento Europeu, que ao abrigo do Tratado de Lisboa é agora mais poderoso face à Comissão Europeia do que no passado. A União Interparlamentar insta a que as legislaturas de outros países sejam igualmente activas no seu escrutínio das negociações económicas internacionais.

Qualquer quadro e estratégia de política comercial deve emanar das aspirações da nação e dos vários intervenientes quanto ao tipo de sociedade e economia que pretendem criar.

Quadro de Política Comercial: Zâmbia (2016)

As consultas também precisam de incluir unidades governamentais subnacionais nos países onde estas instituições têm jurisdição sobre questões relacionadas com o comércio. Esta é uma área onde a elaboração de políticas é frequentemente mais complexa nos países maiores do que nos países mais pequenos, independentemente dos

seus níveis de desenvolvimento económico. Quer as unidades em questão sejam chamadas estados (como no Brasil, Índia, Nigéria e Estados Unidos), províncias (como no Canadá, China e Turquia), ou algum outro título (*por exemplo*, departamentos, *länder* ou cantões), as divisões subnacionais podem ter jurisdição exclusiva ou partilhada sobre assuntos que passaram a ser incorporados na definição alargada de política comercial. Podem ser especialmente activas na regulação de serviços como a banca, os seguros e a educação. As aquisições governamentais são outro tópico sobre o qual os governos subnacionais podem procurar ciosamente manter a sua autonomia, incluindo o poder de alargar o tratamento preferencial aos fornecedores locais. Estes níveis de governo podem também ter autoridade limitada em tópicos como medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas ao comércio e impostos sobre vendas. Os governos nacionais devem consultar plenamente os seus homólogos subnacionais sobre quaisquer tópicos que possam exigir implementação ao seu nível.

3. Consultas com o sector privado

O sector privado é o beneficiário final da política comercial e deve ser envolvido, tanto quanto possível, no seu desenvolvimento e execução. As empresas são frequentemente a mais importante fonte de informação sobre as barreiras comerciais de outros países, aparentes violações de acordos comerciais e assuntos relacionados.

A importância das consultas é facilmente reconhecida mas não tão facilmente executada. Embora muitos países disponham de algum tipo de acordo consultivo público-privado, relativamente poucas funcionam tão bem quanto deveriam. Os funcionários dos sectores público e privado dos países em desenvolvimento têm frequentemente queixas paralelas relativas à realização de consultas. Tal como os representantes da comunidade empresarial

podem criticar um governo por os consultar apenas esporadicamente e fazendo-o só quando uma política se encontra nas fases finais de desenvolvimento ou adopção, também os funcionários governamentais podem estar igualmente descontentes com o contributo que recebem do sector privado. Os comentários podem chegar demasiado tarde, ou não chegar de todo e os representantes das empresas só podem levantar as suas objecções depois de uma política ter sido implementada.

O diálogo entre o governo e a sociedade civil deveria idealmente ser abrangente, com o sector público a ser informado e a dar informação accionável às empresas, associações industriais, sindicatos e outras partes interessadas. Os produtores, trabalhadores, exportadores e investidores reais ou potenciais precisam de saber sobre quaisquer mudanças previstas no ambiente comercial que possam afectar as suas oportunidades ou decisões. Estas incluem não só as medidas que o governo planeia tomar (*por exemplo*, a negociação de um novo acordo), mas também informações que o governo obtém sobre os planos de outros países (por exemplo, se se espera que um determinado programa ou política num país parceiro mude). Do mesmo modo, cabe à comunidade empresarial manter o governo informado de quaisquer desenvolvimentos que devam ser tidos em conta nas negociações comerciais ou outras iniciativas. Por exemplo, as empresas devem ser encorajadas a informar o governo sobre quaisquer barreiras existentes ou previstas aos mercados estrangeiros.

Os representantes do sector privado também podem ser incluídos nas delegações a reuniões internacionais. Esta é uma prática comum em alguns países e assegura que os decisores políticos tenham o benefício de informação e aconselhamento no local. Muitas negociações comerciais incluem agora eventos “paralelos” para os quais são convidados representantes da sociedade civil, que vão desde feiras comerciais a seminários.

Embora seja importante promover a consulta e colaboração entre os sectores público e privado, é igualmente importante assegurar que o governo não responda apenas aos interesses mais influentes. Existe um perigo distinto de que os grupos mais organizados e ligados na sociedade civil possam “capturar” agências governamentais, de tal forma que não sejam as agências que regulam a indústria, mas vice-versa. No domínio da política comercial, a captura pode manifestar-se numa representação desequilibrada que favorece a protecção em detrimento dos interesses dos consumidores. Embora seja economicamente racional que pequenos números de produtores se unam em apoio à protecção contínua, há poucos incentivos para que grandes massas de consumidores se organizem em contrapeso aos proteccionistas. A representação distorcida de interesses pode resultar em políticas igualmente distorcidas.

Estas observações apontam para a necessidade de incluir uma vasta gama de grupos da sociedade civil nas consultas. Para além dos grupos que representam indústrias, exportadores e importadores, um governo deve garantir que dá voz adequada aos interesses dos consumidores, sectores de serviços (incluindo a comunidade criativa) e outros cujos interesses foram frequentemente ignorados quando os debates comerciais se limitaram a questões que envolvem a circulação transfronteiriça de mercadorias

VI

AS MELHORES PRÁTICAS PARA A CONDUÇÃO DE UM QUADRO DE POLÍTICA COMERCIAL



A discussão anterior examinou as questões substantivas que são abordadas nos QPC, mas agora voltamos para o processo através do qual estes instrumentos são desenvolvidos. Dois pontos merecem uma ênfase especial. O primeiro é que não se deve perder de vista o facto de que um QPC tem tanto a ver com o desenvolvimento como com o comércio e que este ponto deve ser o mais importante em todo o processo de concepção, adopção e implementação do QPC. O segundo é que a etapa final do processo – a implementação – é, em última análise, a mais importante. Por muito bem investigado e escrito que seja, o relatório não servirá de nada se não for respaldado pelo necessário apoio político e institucional.

O processo QPC como um todo pode ser dividido em duas fases principais, das quais a preparação propriamente dita do documento é apenas a primeira. Como resumido na caixa 8, esta primeira fase pode ser dividida em seis etapas principais. As acções que são tomadas desde o início até à conclusão do documento são críticas, mas não são suficientes. Um QPC não contará para nada se essa primeira fase não for seguida pela segunda, a fase de implementação. Isto requer o compromisso institucional necessário para assegurar que os seus objectivos sejam perseguidos, monitorizados e – se necessário – ajustados para ter em conta os novos desenvolvimentos. Este ponto é enfatizado nos princípios expostos no quadro 22 e desenvolvido em toda esta parte.

A. VISÃO E APROPRIAÇÃO

Os dois aspectos mais importantes de um QPC são a visão global que ele proporciona para o lugar da política comercial na estratégia de desenvolvimento do país e a apropriação nacional desta visão. Um QPC deve oferecer tanto uma visão geral dos objectivos como um conjunto razoavelmente específico de propostas através das quais os objectivos maiores possam ser melhor alcançados. Pode ser demasiado fácil cair na armadilha retórica de oferecer generalidades e linguagem genérica, de tal forma que os autores apresentem uma visão que poderia – com a simples substituição do nome do país – ser considerada aplicável a quase qualquer outro país em desenvolvimento (e não a poucos dos desenvolvidos). Ao redigir um QPC, os países devem evitar a tentação de empregar quaisquer modismos e slogans que sejam actualmente populares nos círculos políticos e analíticos, permitindo que os clichés tomem o lugar da análise e que banalidades substituam as recomendações. O valor de um QPC assenta em última análise na capacidade dos autores de combinar uma visão abrangente com um conjunto concreto de directivas orientadas para a acção.

Caixa 8. Etapas do desenvolvimento de um quadro de política comercial

Passo 1: Pedido. Ao contrário de alguns outros procedimentos de revisão que são legalmente mandatados pelas organizações a que os países pertencem (por exemplo, OMC) ou os programas dos quais beneficiam (por exemplo, o Quadro Integrado Melhorado para PMA), um QPC é um compromisso inteiramente voluntário que tem origem num pedido do país beneficiário. Isto seguir-se-á normalmente a uma determinação do país de que tem tido um fraco desempenho nos mercados globais e beneficiaria de uma reconsideração da sua estratégia.

Passo 2: Agendamento e selecção. Após recepção de um pedido, a CNUCED procurará atribuir os recursos necessários para conduzir um QPC, trabalhar com o governo na elaboração dos termos de referência do projecto e seleccionar os consultores nacionais e/ou internacionais que irão executar o projecto.

Passo 3: Investigação básica e recolha de documentos. Os investigadores iniciarão o seu trabalho de recolha documental recolhendo e revendo documentos como a estratégia de desenvolvimento do país e quaisquer estratégias em áreas funcionais como o comércio, a mais recente revisão da política comercial da OMC e as estatísticas e relatórios preparados por outros organismos internacionais e nacionais que lidam com questões económicas e de desenvolvimento. Este passo é especialmente importante na definição da estratégia que o país tinha seguido até à data e na identificação das questões-chave relativas à forma como essa estratégia poderia ser melhorada.

Passo 4: Investigação no país. O principal objectivo da investigação no país é entrevistar não só o pessoal relevante do Ministério do Comércio, mas também um vasto leque de pessoas com conhecimentos sobre os desafios que o país enfrenta. Esta é a fase mais demorada e crítica do processo. Quando o orçamento o permitir, recomenda-se que esta fase comece com um seminário nacional para o qual são convidados todos os intervenientes públicos e privados, juntamente com membros da comunidade doadora e dada a oportunidade de apresentar os seus pontos de vista.

QUADROS DE POLÍTICA COMERCIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:
UM MANUAL DE MELHORES PRÁTICAS

VI. AS MELHORES PRÁTICAS PARA A CONDUÇÃO DE UM QUADRO DE POLÍTICA COMERCIAL

Passo 5: Esboço inicial e circulação. O projecto inicial deve ser amplamente divulgado entre as partes interessadas dentro e fora do governo. Deve ser concedido tempo suficiente para que os revisores examinem e comentem o documento (pelo menos um mês).

Passo 6: Revisão e validação. Tendo em conta quaisquer comentários recebidos sobre o projecto inicial, o QPC deve ser revisto e finalizado. Pode então ser apresentado para um exercício de validação nacional, o que normalmente implicará um seminário para o qual todos os interessados serão convidados. Dependendo das regras constitucionais e tradições do país, o documento poderá também ser sujeito a adopção pelo gabinete e/ou parlamento.

Quadro 22. Critérios de avaliação do quadro de política comercial

Princípios institucionais	
Apropriação	O quadro é apropriado pelas partes interessadas e a sua implementação é sistematicamente apoiada por elas.
Defensor	As partes interessadas devem identificar um forte defensor do quadro. O defensor pode ser um indivíduo ou uma instituição, muitas vezes do sector privado.
Clareza dos papéis	Um quadro é implementado através de um acordo com múltiplos intervenientes. Os papéis do governo e do sector privado devem ser explicitados, com o plano a prever a prestação de contas, os resultados e um sistema de relatórios. Todos os papéis devem ser coordenados através de um comité ou unidade com poderes para facilitar e/ou dirigir o desempenho e que assegure uma comunicação/intercâmbio de informações eficaz através da rede de intervenientes.
Princípios organizativos	
Conformidade legal	Um quadro deve ser coerente com o corpo de legislação do país, o que inclui as leis e tratados internos, regionais e internacionais aos quais o país está legalmente vinculado.
Proactivo e reactivo	O ambiente comercial é dinâmico. O quadro deve ser capaz de posicionar o país à frente dos desenvolvimentos previsíveis e deve responder rapidamente a um ambiente comercial em mudança.
Atempado	A tomada de decisões é apoiada por posições e dados bem pesquisados, mas é também rápida e oportuna.
Execução e acompanhamento	
Recursos	Existe uma unidade de condução e coordenação bem equipada com autoridade e transparência claras para comunicar os resultados. Todos os intervenientes envolvidos na implementação do quadro devem dispor de recursos adequados para levar a cabo as tarefas que lhes são atribuídas.
Implementação	O quadro necessita de um forte comité político de alto nível e de uma unidade de coordenação eficaz que impulse a implementação. Pode também necessitar de financiamento especial para reforçar a capacidade das instituições-chave.
Monitorização	O quadro deve ter um mecanismo interno funcional de monitorização, avaliação e informação e este mecanismo tem de ser responsável perante as partes interessadas.

Fonte: Adaptado do Relatório de Avaliação da Política Comercial Nacional para o Botswana.

Um aspecto importante da apresentação de uma visão é explicar a razão subjacente à preparação do QPC em primeiro lugar. A decisão de elaborar este documento reflectirá tipicamente o reconhecimento por parte do país de que as leis e políticas existentes não produziram os resultados desejados e que podem ser necessárias reformas a fim de promover melhores oportunidades e resultados. Uma forma de o fazer é oferecer uma revisão do desenvolvimento histórico das políticas comerciais e de desenvolvimento do país, registando as principais

VI. AS MELHORES PRÁTICAS PARA A CONDUÇÃO DE UM QUADRO DE POLÍTICA COMERCIAL

mudanças que foram feitas e o bom desempenho da economia em diferentes períodos. O que funcionou e o que não funcionou no passado e que lições podem ser aprendidas com essa experiência anterior? Que aspectos do actual conjunto de políticas parecem inadequados e que tipos de reformas corrigiriam estas deficiências? Um QPC com objectivos relativamente modestos oferecerá uma declaração detalhada da estratégia comercial e de desenvolvimento prevalecente, talvez propondo que se façam ajustamentos às políticas que definem essa estratégia, mas não sugerirá mudanças fundamentais. Um QPC mais ambicioso pode argumentar que chegou o momento de o país empreender grandes mudanças na sua estratégia e passar das políticas e objectivos estabelecidos para um paradigma totalmente novo de comércio e desenvolvimento.

Para aprofundar um pouco mais os pontos apresentados na caixa 8 e no quadro 22, a fase de investigação e redacção do QPC é precedida pelo pedido do governo. Tal não é uma mera formalidade, é mesmo vital para o princípio central da apropriação. A totalidade do projecto do QPC baseia-se na expectativa de que o governo seja plenamente investido no projecto, que é tratado não como um mero requisito processual, mas como um processo abrangente de auto-exame e priorização. Todas as outras etapas e princípios procedem a partir deste ponto.

Sem a apropriação, seria muito difícil para os redactores do QPC conduzir a investigação necessária. O que está aqui em jogo não é simplesmente a acumulação de textos legais, relatórios governamentais, estatísticas e outros dados em bruto, mas sim uma visão detalhada das aspirações nacionais e dos impedimentos que precisam de ser ultrapassados para as alcançar. Este tipo de visão só pode vir através de uma discussão aprofundada e honesta que explora estes assuntos em profundidade. Não se pode esperar que os decisores, os representantes da sociedade civil e os líderes de opinião participem plenamente num tal exercício, a menos que sintam que são os seus donos.

A apropriação depende criticamente da existência de um campeão para o QPC e isso por sua vez exige que haja uma clareza dos papéis desempenhados por instituições distintas nos sectores público e privado. Cada participante no processo deve ser considerado um interveniente, mas apenas um entre eles pode actuar como o campeão. Esse campeão não precisa de ser um funcionário do governo; há fortes argumentos a favor do reconhecimento desse papel a um líder da sociedade civil. Quem quer que assuma essa tarefa, seja um indivíduo ou uma instituição, o campeão terá de ser apoiado por outros intervenientes.

Para além da apropriação, há três outros princípios que idealmente guiarão um QPC. A análise tem de estar em conformidade legal tanto internamente (com respeito às leis nacionais) como externamente (com respeito aos compromissos do país com os seus parceiros comerciais), tem de tomar uma posição proactiva e reactiva a um ambiente de elaboração de políticas que não seja estático e tem de oferecer análises e recomendações que sejam oportunas.

Um QPC não tem qualquer valor se for visto apenas como um documento e não como um compromisso real. A conclusão do relatório em si não é o culminar do processo, mas sim o seu início. Um QPC devidamente concebido especificará as responsabilidades institucionais para a sua execução, incluindo calendários para objectivos específicos e monitorização do progresso. Deve prever os recursos necessários para levar a cabo as recomendações e a correcta implementação do QPC necessita de um acompanhamento regular para ser eficaz.

Que questões devem ser abordadas neste processo? São demasiadas e muito variadas para serem reduzidas a uma simples tabela e também variarão um pouco de um país para outro. Na parte final deste manual, encontram-se listas de verificação das perguntas a serem feitas e das instituições às quais essas perguntas devem ser dirigidas.

Que tipo de visão deve um QPC apresentar? Não existe certamente uma receita “tamanho único” que todos os países devem aceitar, mas algumas orientações gerais são sugeridas pelos factos revistos neste manual.

VI. AS MELHORES PRÁTICAS PARA A CONDUÇÃO DE UM QUADRO DE POLÍTICA COMERCIAL

A longo prazo, especificamente até 2030, a Jamaica procura alcançar o estatuto de país desenvolvido. Entre os resultados nacionais específicos que também devem ser alcançados até essa data contam-se a gestão sustentável e a utilização de recursos ambientais e naturais, uma governação eficaz, uma população saudável (prestação eficiente de serviços de saúde), educação e formação de classe mundial, uma forte infraestrutura económica, segurança energética, uma sociedade com capacidade tecnológica e o desenvolvimento da Jamaica como centro internacional de navegação e centro logístico.

Quadro de Política Comercial da Jamaica (2015)

Quer os objectivos de um QPC sejam modestos ou ambiciosos, um dos elementos-chave que molda a sua visão diz respeito aos papéis adequados do Estado e do mercado. Analistas e decisores políticos continuam a dividir-se quanto à medida em que os interesses dos países em desenvolvimento seriam melhor servidos, dando a qualquer uma destas entidades a liderança na tomada de decisões essenciais sobre a actividade económica, tanto no comércio como noutras áreas e também quanto à questão de saber

se os papéis destas duas instituições devem mudar em resposta ao desenvolvimento de um país. Pode-se argumentar de forma bastante persuasiva que nem todos os países podem procurar replicar as experiências de Hong Kong (China) e Singapura, devido às características especiais desses países. Pode-se ainda argumentar que a maioria dos países em desenvolvimento seria melhor seguir os exemplos dos japoneses e da República da Coreia, seguindo uma abordagem em duas fases de abertura do mercado. Mas, quer um país opte por abrir o seu mercado cedo ou tarde no processo de desenvolvimento, é bastante evidente que mercados abertos, instituições justas e boa governação estão associados ao sucesso económico. É igualmente evidente que o comércio é apenas um aspecto das políticas económicas globais de um país e que os países mais bem-sucedidos prosseguem reformas que atravessam um leque mais vasto de áreas políticas. Um dos mais valiosos ganhos que um país pode receber no exercício do QPC é a compreensão do lugar que o comércio desempenha nessas reformas de maior envergadura. Três tipos estratégicos idealizados estão agrupados abaixo, dispostos por ordem aproximadamente ascendente da ênfase que colocam nos mercados abertos e da sequência que alguns países tendem a seguir se calibrarem o seu grau de abertura com os seus níveis de desenvolvimento económico. As principais características estão também resumidas no quadro 23.

QUADROS DE POLÍTICA COMERCIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:
UM MANUAL DE MELHORES PRÁTICAS

VI. AS MELHORES PRÁTICAS PARA A CONDUÇÃO DE UM QUADRO DE POLÍTICA COMERCIAL

Quadro 23. Características de três estratégias comerciais idealizadas dos países em desenvolvimento

	Estratégias orientadas para o interior	Estratégias orientadas para o exterior	Estratégias orientadas para o mercado
Orientação geral	Substituição de importações: O país pretende promover o estabelecimento de novas indústrias através de restrições comerciais e outros favores	Promoção das exportações: O país pretende promover as exportações das suas indústrias estabelecidas	Mercados abertos: O objectivo do país é competir num campo mais ou menos uniforme no país e no estrangeiro
Graus e formas de compromisso	Pode estar relutante em assumir compromissos tanto a nível multilateral como regional	Favorece o espaço político e pode assumir compromissos limitados a ambos os níveis, mas tem geralmente receio de negociar ACRs extraregionais	Os compromissos do Tratado complementam as reformas internas e o país pode chegar a acordos multilaterais, regionais ou extraregionais
Discriminação e não discriminação	Procura um acesso não recíproco e preferencial aos principais mercados e vê a liberalização multilateral como uma ameaça às margens de preferência existentes	Beneficiará de qualquer acesso preferencial que tenha aos principais mercados, mas, se necessário, também irá negociar o acesso através de acordos multilaterais	Favorece os mercados abertos sob qualquer forma disponível e pode estar pronto a perder o acesso preferencial se necessário para alcançar acordos multilaterais
Tipos de países que favorecem a estratégia	Países que se sentem especialmente vulneráveis, incluindo PMA, países sem litoral, pequenos estados insulares, etc.	Países que alcançaram um nível de competitividade mais elevado, mas que ainda não estão prontos para remover todas as barreiras	Países com elevados níveis de confiança na sua capacidade de competir e beneficiar de uma economia global
Sectores dominantes	O sector agrícola é tipicamente muito maior do que no país médio	O sector transformador é significativo, seja em indústrias de mão-de-obra ou de capital intensivo	A dimensão relativa do sector dos serviços pode ser quase tão grande como a dos países desenvolvidos

Os países que demonstram o maior grau de relutância em se envolverem na liberalização do comércio autónomo ou negociado e também dependem do acesso preferencial aos mercados desenvolvidos, sentem-se frequentemente atraídos por uma estratégia orientada para o interior. A política comercial interna nestes países pode ser dominada por sectores que procuram uma protecção contínua e pode haver pouca pressão para a liberalização. A estratégia comercial do país irá tipicamente sublinhar a importância de proteger indústrias nascentes através de tarifas relativamente elevadas e outros instrumentos destinados a restringir ou regular a penetração de bens estrangeiros; isto pode incluir um sistema de escalada tarifária sob o qual a taxa efectiva de protecção sobre bens acabados é especialmente elevada. Nestes países, o Estado desempenha normalmente um papel importante na orientação do desenvolvimento e o país pode também estar dependente da assistência estrangeira.

Como regra geral, os países que alcançaram um nível mais elevado de competitividade na exportação tendem a favorecer estratégias mais orientadas para o exterior. Estes países podem ser exportadores bem-sucedidos de bens agrícolas (em bruto ou transformados) e/ou bens manufacturados e estão pelo menos tão interessados em obter compromissos para a redução ou remoção de barreiras estrangeiras às suas exportações como estão em manter as suas próprias barreiras protectoras. A estratégia comercial do país está assim orientada pelo menos tanto para as exportações como para as importações, com as suas perspectivas mais próximas do mercantilismo clássico do que do protecçãoismo ou do comércio livre. Como tal, haverá alguns produtos para os quais procura

agressivamente a eliminação de barreiras estrangeiras, mas outros para os quais o país procurará manter a sua própria protecção. Os países desta categoria de países estão frequentemente interessados em manter o seu próprio espaço político, mas também em receber um tratamento especial e diferenciado em quaisquer acordos comerciais que negociem. As negociações do país com as principais potências comerciais serão conduzidas principalmente através da OMC e embora aproveite quaisquer programas preferenciais oferecidos por esses países, poderá não estar interessado em negociar ACR com eles. Os seus próprios ACR estão tipicamente confinados aos que se encontram na sua própria região.

Visão

Estabelecer uma política comercial sustentável, orientada para o mercado e orientada para o desenvolvimento, capaz de catalisar o crescimento económico alargado, reduzir a pobreza e alcançar melhores níveis de vida para todos os angolanos.

Objectivo político

Transformar a economia, construir um desenvolvimento sustentável e inclusivo e resiliência económica, atingir a competitividade e reduzir a pobreza particularmente nas zonas rurais através do reforço da contribuição de todos os sectores da economia, em particular o dos sectores não-petrolíferos para o crescimento económico global através de actividades orientadas para a exportação, maiores investimentos, actividades de valor acrescentado interno e exportações de serviços. Esta transformação deve ser liderada pelo sector privado.

Quadro de Política Comercial: Angola (2015)

Os países que favorecem uma estratégia orientada para o mercado são tipicamente os mais avançados economicamente dos países em desenvolvimento. Muito poucos deles podem favorecer uma tal abordagem desde uma fase inicial do seu desenvolvimento; a adopção desta estratégia será mais tipicamente prosseguida pela prossecução de uma estratégia orientada para o exterior (que por sua vez pode ter sido prosseguida por uma abordagem orientada para o interior). Uma estratégia orientada para o mercado pode assim representar o culminar de um processo de décadas, através do qual o país transferiu progressivamente cada vez mais autoridade do Estado para o mercado na definição de prioridades nacionais e na determinação do que a indústria privada e os consumidores escolhem para produzir, comprar e comercializar.

Embora pareça existir uma relação geral entre o nível de desenvolvimento de um país e a estratégia que adopta, seria um grave erro assumir que esta regra geral é universalmente aplicada. O QPC para a Namíbia contradiz certamente qualquer afirmação deste tipo. Apesar do facto de a Namíbia ser um PMA, este QPC defende uma estratégia que deixa mais espaço para o mercado do que para o Estado. Tendo uma visão pouco clara da doutrina de substituição de importações que tem caracterizado a estratégia comercial daquele país, o QPC argumentou que “a Namíbia terá muita dificuldade em prosseguir” esta abordagem com sucesso. Caracterizando-a como uma estratégia “coerciva” que “recorreria a instrumentos tais como condições de investimento, protecção comercial e aprovisionamento preferencial”, o relatório apresentou em vez disso uma visão alternativa (ver caixa 9).

B. CLAREZA E CONFORMIDADE LEGAL

Os países não partem do nada, pelo contrário, possuem um vasto acervo de regras e compromissos que definem a extensão do “espaço político” no âmbito do qual operam. Estes incluem alguns instrumentos internos que podem ser considerados permanentes (especialmente as suas disposições constitucionais) e os compromissos assumidos perante os seus parceiros em acordos comerciais multilaterais e regionais; outros estão sujeitos a revisões e ajustamentos periódicos (por exemplo, orçamentos anuais). Um QPC deve identificar claramente todos os compromissos relevantes, ser igualmente explícito sobre os tipos de leis e acordos que defende e assegurar que quaisquer novas iniciativas que proponha são admissíveis no âmbito das obrigações legais existentes do país.

VI. AS MELHORES PRÁTICAS PARA A CONDUÇÃO DE UM QUADRO DE POLÍTICA COMERCIAL

Aumentar a ajuda ao comércio aos países em desenvolvimento, em particular aos países menos desenvolvidos, incluindo através do Quadro Integrado Reforçado de Assistência Técnica Relacionada com o Comércio aos Países Menos Desenvolvidos.

Uma das 12 metas do Objectivo 8 de Desenvolvimento Sustentável:

Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego e o trabalho digno para todos



O termo “tratado” é formalmente definido no artigo 2.1(a) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados como “um acordo internacional concluído entre Estados sob forma escrita e regido pelo direito internacional, quer consubstanciado num único instrumento, quer em dois ou mais instrumentos conexos e qualquer que seja a sua designação particular”, mas pode ser definido, alternativamente e informalmente, como um instrumento pelo qual os países acordam mutuamente em impor limitações voluntárias ao exercício da sua soberania. Este ponto não é indesejável: É do interesse de todos os membros do sistema comercial que operem dentro de um conjunto de regras bem compreendidas e aplicáveis e essas regras só são importantes se realmente impuserem restrições aos países.

Quer os acordos que negociam sejam multilaterais ou regionais, espera-se agora que os países em desenvolvimento (que não os PMA) assumam encargos maiores do que anteriormente. Para o sistema multilateral, isso significa acabar com a velha prática pela qual a maioria dos países em desenvolvimento estavam fora do sistema e aqueles que nele estavam optaram por não assinar a maioria dos acordos. Hoje em dia, quase todos os países são membros da OMC e todos eles são obrigados a adoptar quase todos os acordos. A nível bilateral e regional, isto significa passar de acordos pelos quais gozavam de acesso unilateral e preferencial aos mercados dos países industrializados para um em que assumem compromissos recíprocos de abertura dos seus mercados.

Caixa 9. Visão estratégica apresentada no quadro da política comercial para a Namíbia

Na nossa opinião [substituição de importações] não é provável que seja bem-sucedida pela simples razão de que as economias de escala no mercado interno estão ausentes, mas também porque os alvos prováveis de uma tal estratégia favorecem a localização na África do Sul e, em virtude do comércio relativamente livre dentro da SACU, podem servir os mercados namibianos a partir da sua base sul-africana. Embora uma combinação de incentivos pudesse ser posta em prática, combinando-os com instrumentos coercivos é susceptível de repelir, em vez de atrair, os investidores estrangeiros, particularmente as empresas líderes centrais para a próxima opção estratégica que delineamos abaixo. Assim, a estratégia “coerciva” corre o risco de penalizar a economia namibiana como um todo e os consumidores pobres em particular.

Existe uma abordagem alternativa, a qual pode ser enquadrada como uma estratégia de “nicho”, em que a Namíbia se acomoda às suas realidades estruturais, visando nichos específicos em cadeias de valor regionais e globais, aos quais os seus produtores nacionais se poderiam ligar, com vista a uma actualização ao longo do tempo. Nesta abordagem, a principal tarefa do governo é facilitar a entrada em redes de cadeias de valor coordenadas por empresas líderes estrangeiras, incentivando essas empresas a melhorar a participação de empresas locais ao longo do tempo. O pacote de políticas associado a esta estratégia é essencialmente um de reduções de custos de transacção, reformas do ambiente empresarial e a criação de apoios institucionais às empresas locais para melhorar a sua atractividade para as empresas líderes visadas. O risco com esta abordagem é que a Namíbia pode não ser capaz de fazer o que é necessário em relação à tarifa externa comum da SACU (CET), uma vez que a CET é predominantemente determinada pela África do Sul; uma realidade que é provável que se mantenha dada a economia muito maior e mais diversificada da África do Sul. Contudo, existe uma oportunidade de diferenciar a Namíbia da África do Sul, como parece estar agora a fazer o Botswana, uma vez que a África do Sul parece estar numa via de substituição de importações e as empresas estrangeiras estão a responder procurando locais alternativos de investimento na região.

É também concebível uma abordagem híbrida. Assim, o governo namibiano poderia decidir a que sectores ou nichos pretende condicionar o acesso estrangeiro para fins de capacitação económica e/ou de capacitação produtiva e dar a conhecer as suas intenções à comunidade internacional. Isto é mais provável que funcione nos sectores em que a Namíbia tem verdadeiro poder de mercado, nomeadamente no urânio e na pesca, mas talvez também noutros sectores. Então, poderia prosseguir uma política de abertura e de redução dos custos de transacção nos sectores em que, a seu ver, é pouco provável que tenha êxito com tal abordagem. Desde que isto seja feito de uma forma transparente, previsível e estável, poderá funcionar.

Quadro de Política Comercial: Namíbia (2016)

C. CALENDÁRIO E RELAÇÃO COM OUTROS INSTRUMENTOS

Quando deve ser realizado um QPC? A resposta simples a essa pergunta é: no momento em que a receptividade à sua mensagem possa ter o máximo impacto no país beneficiário. O ideal seria que chegasse uma altura em que houvesse um reconhecimento generalizado de que as políticas seguidas até à data ainda não produziram o tipo de resultados que os decisores políticos e o público esperavam e estão dispostos a considerar alternativas. A resposta mais complicada a essa pergunta exige que se tenha em conta quaisquer outras revisões que possam já estar em curso. O melhor momento para um QPC seria complementar em vez de competir com estas outras revisões.

Como resumido no quadro 24, o mais importante destes outros exercícios são as Revisões da Política Comercial (RPC) realizadas para todos os membros da Organização Mundial do Comércio e os Estudos de Diagnóstico da Integração Comercial (EDIC) para os países menos desenvolvidos. Embora os objectivos e conteúdos destes estudos sejam diferentes de várias maneiras, há vários aspectos em que são semelhantes a um QPC. Nos três casos, o exame requer uma exploração ampla e profunda das leis, políticas, objectivos, desafios, oportunidades e resultados de um país. Os procedimentos de investigação prosseguidos nos três exercícios são semelhantes, envolvendo uma combinação de trabalho de recolha documental, entrevistas extensivas e procedimentos de validação.

Como regra geral, seria redundante realizar quaisquer dois destes exercícios mais ou menos ao mesmo tempo. O timing de um QPC deve, portanto, vir numa altura em que não está em curso nem uma investigação RPC nem uma investigação EDIC. No entanto, poderá ser ainda mais benéfico calendarizar estes exercícios de modo a que um seguisse de perto o outro. Se um país estiver sujeito a um EDIC ou a um RPC no ano 1, por exemplo, poderia ser vantajoso programar o QPC para o ano 2 ou para o ano 3. Desta forma, a investigação do QPC poderá tirar o máximo partido do trabalho de investigação e das recomendações políticas que possam emergir do primeiro processo. Pode também haver vantagens em agendar um QPC para que os seus resultados cheguem um ou dois anos antes do próximo EDIC ou RPC ao qual o país possa estar sujeito. Quando prosseguido nessa ordem, o país pode ter o benefício de uma auditoria externa para dar feedback sobre as conclusões alcançadas e a execução preliminar do seu exercício de QPC.

É de salientar que embora todos estes exercícios possam beneficiar do trabalho realizado noutros, nenhum deles deve aceitar cegamente a informação empírica que os outros produzem. Devido tanto ao potencial de erro humano, como à necessidade de actualizar qualquer série temporal de dados, qualquer informação apresentada num relatório deve ser verificada e actualizada antes de ser adoptada por outro.

QUADROS DE POLÍTICA COMERCIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:
UM MANUAL DE MELHORES PRÁTICAS

VI. AS MELHORES PRÁTICAS PARA A CONDUÇÃO DE UM QUADRO DE POLÍTICA COMERCIAL

Quadro 24. Três mecanismos de avaliação

	Quadros de política comercial	Revisões da política comercial	Estudos de diagnóstico de integração comercial
Países elegíveis	Todos os países em desenvolvimento	Todos os membros da OMC	Países menos desenvolvidos
Frequência	A pedido	A cada dois, quatro ou seis anos, com base na quota do país no comércio mundial	De cinco em cinco anos
Agência de administração	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento	Organização Mundial do Comércio	Secretariado Executivo do Quadro Integrado Reforçado
Objectivo principal	Ajudar os países a identificar as suas barreiras ao comércio e ao desenvolvimento e a ultrapassá-las	Assegurar o cumprimento dos compromissos da OMC	Ajudar os países a integrar o comércio no desenvolvimento
Entregáveis e resultados	Relatório do QPC que apresenta uma visão global da estratégia nacional e recomendações específicas para a sua realização	Relatório do Secretariado da OMC e reunião do Conselho de Revisão da Política Comercial	Relatório do EDIC que pode marcar a transição de um nível de assistência do Quadro Integrado Reforçado para outro

D. RESTRIÇÕES INTERNAS E EXTERNAS

“O inimigo é qualquer pessoa que o vai matar”, Joseph Heller tinha uma personagem no romance *Catch 22*, “não importa de que lado ele esteja”. Poder-se-ia adaptar essa ideia à política comercial para afirmar que, como princípio geral, o principal objectivo de um ministério do comércio deveria ser reduzir ou eliminar qualquer barreira à plena participação das indústrias do país no sistema comercial, independentemente da sua natureza ou do local onde possa ser encontrada. Algumas dessas barreiras podem ser restrições externas, tais como tarifas e medidas não pautais impostas pelos países parceiros, mas muitas outras podem assumir a forma de restrições internas. Estas últimas incluem limitações de capacidade que afectam a capacidade do país de produzir e exportar produtos competitivos (por exemplo, infra-estruturas inadequadas, défices de capital humano, etc.), bem como políticas que possam desencorajar o empreendedorismo (por exemplo, através de impostos pesados, regulamentação ou corrupção). Independentemente da origem destas inibições, elas devem receber a atenção do Ministério do Comércio e do QPC.

Muitas das barreiras externas que os países em desenvolvimento enfrentam foram grandemente diminuídas ao longo da última geração, ou desapareceram mesmo por completo. Quer em resultado da dependência de produtos primários, da sua elegibilidade para programas preferenciais, ou da negociação de acordos regionais, muitos países pequenos e pobres viram as tarifas sobre as suas exportações reduzidas a níveis baixos ou nulos. Isto significa frequentemente que as suas oportunidades de exportação são determinadas mais por restrições de capacidade no país do que por barreiras no estrangeiro. Para muitos destes países, a promoção e a facilitação do comércio são mais importantes do que a negociação ou o litígio. A liberalização do comércio avançou agora ao ponto de os sectores protegidos serem a excepção e não a regra na maioria dos países desenvolvidos e as maiores restrições às oportunidades da maioria dos países em desenvolvimento são internas e não externas. Estes dois pontos têm implicações tremendas para a carga de trabalho dos ministérios do comércio, onde as tarefas domésticas são muitas vezes mais importantes do que as internacionais. Por outras palavras, o comércio é determinado mais pela eficiência das empresas e pelo ambiente em que operam em casa do que pelas barreiras comerciais que os governos decidem impor, renunciar ou remover.

Os fundamentos para o crescimento a longo prazo são os recursos humanos, as infra-estruturas físicas, as medidas macroeconómicas e o Estado de direito. O papel da política comercial no crescimento económico é em grande parte auxiliar e de natureza facilitadora: os extremos da tributação das exportações e as restrições às importações podem certamente sufocar a actividade económica nascente, mas um regime de comércio aberto não irá, por si só, colocar uma economia numa trajectória de crescimento sustentado. Uma concentração excessiva na “orientação para o exterior” e na “abertura” pode mesmo ser contraproducente se desviar a atenção dos decisores políticos dos fundamentos acima enumerados e tratar o comércio em vez do rendimento per capita como uma bitola de sucesso.

Quadro da política comercial do Ruanda orientada para o desenvolvimento (2010)

Os obstáculos mais importantes aos mercados estrangeiros que subsistem são principalmente sob a forma de medidas não pautais que são mais frequentemente adoptadas para fins técnicos do que proteccionistas, mas que podem, no entanto, ter um efeito restritivo. Um exemplo frequente é a imposição de medidas sanitárias e fitossanitárias sobre produtos que podem, se não forem devidamente tratados, constituir ameaças à saúde dos consumidores nos países desenvolvidos. As restrições resultantes à importação de (por exemplo) frutas, vegetais, carne e peixe de países em desenvolvimento não são tipicamente manifestações de proteccionismo *per se*, mas são melhor vistas como reflexos externos de

restrições internas. Se os países não dispuserem dos recursos necessários para satisfazer as normas dos países desenvolvidos, tais como fontes seguras e fiáveis de água potável e electricidade, podem encontrar os seus produtos excluídos destes mercados.

Estes são pontos que se encontram reflectidos nos QPC produzidos até à data. O QPC para a Zâmbia, por exemplo, prestou tanta atenção aos BNP que o próprio país impôs às importações dos seus parceiros regionais como o fez aos BNP que esses parceiros impuseram às exportações zambianas. Do mesmo modo, o QPC jamaicano registou os problemas encontrados no desenvolvimento de novas exportações agrícolas processadas, num ambiente em que “as normas são cada vez mais rigorosas e em constante mudança” e em que “o cumprimento tem implicações consideráveis em termos de custos, particularmente para as PME” (p.80).

O QPC para o Ruanda observou igualmente que o café do país não enfrenta direitos nos principais mercados de exportação, mas como PMA o país carece de «capacidade para cumprir as normas para as suas exportações» (p.19). Estas incluem as normas da União Europeia em relação à ocratoxina (um tipo de fungo) para o café torrado, moído e solúvel; normas dos Estados Unidos para pesticidas no café e no chá; e normas de segurança alimentar na Suíça. A capacidade do Ruanda para cumprir estas normas é prejudicada pela indisponibilidade das infra-estruturas e do pessoal necessários, obrigando-o a utilizar serviços noutros países a fim de testar os seus próprios produtos. Este problema está a ser melhorado através do reforço da capacidade do Gabinete de Normas do Ruanda e da obtenção da acreditação dos seus laboratórios, mas é claramente uma grande despesa para um país pobre.

A capacidade técnica do Botswana para implementar e monitorizar medidas S&F ... poderia ser ... reforçada com a adopção da Política Nacional de Qualidade como um instrumento para assegurar a compatibilidade das normas internas da OMC e da SADC e ajudar os fabricantes locais bem como os importadores a cumprir os objectivos fundamentais dos regulamentos técnicos, nomeadamente assegurar a saúde e segurança da sociedade e a saúde do ambiente.

Quadro de Política Comercial: Botswana (2016)

Reconhecendo que as barreiras técnicas ao comércio são em parte uma questão de capacidade nacional, os QPC podem avançar propostas para preencher estas lacunas. Os países que são membros de uniões aduaneiras ou mercados comuns podem, por vezes, alcançar uma economia de escala ao estabelecerem tais facilidades numa base regional. Em alguns casos, o projecto regional tem ainda de alcançar progressos reais na remoção das barreiras de normalização que são erigidas entre os seus próprios membros. O QPC para a

Jamaica, por exemplo, observa que a Organização Regional de Normas e Qualidade da CARICOM (CROSQ) foi criada em 2003 para promover a harmonização de normas. “Contudo”, observa a QPC, “a capacidade da CROSQ para cumprir o seu mandato tem sido limitada” (p. 35). Em vez disso, a Jamaica tem vindo a criar ou a reforçar as suas instituições nacionais, incluindo o Centro de Inspeção de Importação/Exportação e o Bureau of Standards Jamaica.

Os custos de conformidade fronteiriça que foram revistos na parte IV implicam que a maioria dos países seria bem aconselhada a atribuir pelo menos a mesma prioridade à redução dos seus custos de transporte do que à redução das tarifas dos seus parceiros comerciais. Alguns dos factores determinantes destes custos não estão dentro da capacidade dos governos de mudar, especialmente as distâncias físicas, mas a qualidade das infra-estruturas e a eficiência dos procedimentos estão certamente dentro da sua capacidade. Isto não é algo que possa ser feito apenas pelo Ministério do Comércio, mas será principalmente na província das agências que administram as alfândegas e operam os portos. Observações semelhantes podem ser feitas em relação aos muitos outros elementos que entram na determinação do ambiente competitivo num país. Um país que deseja competir eficazmente na economia global não pode basear a sua estratégia apenas na melhoria do acesso aos mercados estrangeiros; deve também atender a todas as outras questões que afectam os custos de produção e expedição de bens e serviços. Uma das principais funções de um ministério do comércio é servir de voz para a comunidade comercial à medida que o Governo estabelece as suas prioridades e assegurar que as necessidades desta comunidade sejam tidas em conta na concepção de novas políticas e na atribuição de recursos.

O QPC para o Ruanda fez uma distinção entre infra-estruturas materiais (“hard”), tais como redes de transporte e outros recursos físicos, versus infra-estruturas imateriais (“soft”), tais como política e regulamentação, transparência, previsibilidade do ambiente comercial e empresarial e procedimentos aduaneiros.

E. RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS

Um problema que é partilhado por aqueles que preparam um QPC e aqueles que devem executar as suas recomendações é a dificuldade em obter dados económicos abrangentes, fiáveis e oportunos. Num mundo perfeito, os sectores público e privado teriam fácil acesso a um manancial de informação sobre comércio e investimento, tanto em bens como em serviços, bem como a números extensos sobre produção nacional, emprego e consumo numa vasta gama de sectores. No decurso da redacção de um QPC, os investigadores podem encontrar as suas questões paradas em vários destes pontos. Alguns tipos de dados podem não estar disponíveis, enquanto outros são datados, incompletos ou simplesmente errados. O relatório de avaliação sobre o Botswana, por exemplo, encontrou desvios muito significativos entre os valores declarados das importações para o Botswana e os dados de valor correspondentes das exportações dos países parceiros, bem como discrepâncias semelhantes para as exportações do Botswana que os parceiros importam. Estas deficiências apresentam um problema tanto a curto como a longo prazo. O investigador deve frequentemente chegar a conclusões defensáveis com base em dados incompletos, ao mesmo tempo que propõe formas de que a recolha, análise e divulgação de dados do país possa ser melhorada no futuro.

A curto prazo, os investigadores do QPC precisam de recolher todos os dados disponíveis, mas devem também ser selectivos na sua

Até 2020, reforçar o apoio ao reforço das capacidades dos países em desenvolvimento, incluindo para os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento, para aumentar significativamente a disponibilidade de dados de alta qualidade, oportunos e fiáveis desagregados por rendimento, género, idade, raça, etnia, estatuto migratório, deficiência, localização geográfica e outras características relevantes nos contextos nacionais.

Até 2030, aproveitar as iniciativas existentes para desenvolver medições do progresso no desenvolvimento sustentável que complementem o produto interno bruto e apoiar o desenvolvimento de capacidades estatísticas nos países em desenvolvimento.

Duas das 19 metas do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável 17:

*Revitalizar a Parceria Global para o
Desenvolvimento Sustentável.*



VI. AS MELHORES PRÁTICAS PARA A CONDUÇÃO DE UM QUADRO DE POLÍTICA COMERCIAL

utilização. É importante resistir à tentação de tratar um QPC, ou pelo menos as suas secções introdutórias, como um depósito de dados no qual todo o tipo de factos e números em bruto pode ser enfiado. O que mais importa num QPC não é a maior parte dos dados, mas a qualidade da análise e os redactores devem concentrar a sua atenção nas estatísticas e outras informações mais relevantes para o seu argumento. Pode ser apropriado fornecer anexos estatísticos, mas o corpo do documento deve apresentar apenas a informação que ajuda os leitores a compreender o argumento apresentado. É igualmente importante que os investigadores verifiquem a informação que recolhem. A sua tarefa pode muitas vezes ser facilitada com base em análises anteriores, tais como (por exemplo) uma revisão recente da política comercial do país, mas ao fazê-lo, devem utilizar apenas as informações mais recentes. Se esse QPC apresentar informação que foi recolhida de alguma fonte nacional ou internacional, é importante que os investigadores descubram se essa mesma fonte foi actualizada desde então.

O objectivo a longo prazo é aumentar a capacidade dos decisores políticos para encontrar e utilizar correctamente os dados em tempo real. A eficácia de um ministério do comércio é determinada em grande medida pela sua capacidade de gerir o fluxo de números, palavras e ideias. As informações e comunicações com as quais deve lidar assumem uma grande variedade de formas: dados económicos sobre o comércio real e as barreiras (pautais e não pautais) impostas pelo país e pelos seus parceiros; compreensão jurídica dos tratados, leis e regulamentos existentes; conhecimento das posições tomadas por outros ministérios governamentais, bem como pelas muitas componentes da sociedade civil (principalmente empresas, trabalho, agricultura e organizações não governamentais); os pontos de vista dos países com os quais o país pode envolver-se na diplomacia de coligação; e inteligência política sobre os interesses, objectivos e influência das principais partes no país parceiro. Um ministério do comércio bem gerido dedica grande parte dos seus recursos à recolha, processamento e exploração de cada um destes tipos de informação. Por outras palavras, deve estar preparado para calcular os dados, consultar em casa e coordenar com os parceiros.

Questões como os direitos de propriedade intelectual e o investimento também colocam problemas difíceis para os analistas. Mais uma vez há deficiências na disponibilidade e fiabilidade dos dados, bem como maiores complexidades legais. Estas são áreas em que um país pode fazer bem em confiar na assistência analítica e técnica disponibilizada por organizações internacionais e bancos de desenvolvimento. Desde que se tenha em conta os seus potenciais preconceitos e agendas, também pode ser útil receber assistência de grupos de reflexão e organizações não governamentais.

Os investigadores devem aproveitar ao máximo todas as fontes de comércio, investimento e outros dados económicos, utilizando (entre outras) as fontes listadas na caixa 10. Para efeitos comparativos, também pode ser útil mostrar onde o país se encaixa em relação aos seus vizinhos e outros pares em vários índices relacionados com o comércio. Isto inclui de forma mais proeminente os dados do Doing Business do Banco Mundial, mas também inclui muitas outras fontes que fornecem classificações de países sobre várias medidas, nomeadamente:

- Índice de liberdade económica (Heritage Foundation/Wall Street Journal)
- Índice de restritividade regulamentar do investimento directo estrangeiro (OCDE).
- Índice de percepção da corrupção (Transparency International).
- Índice de desenvolvimento humano (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).
- Índice de restritividade do comércio de serviços (Banco Mundial).
- Índice de desempenho logístico (Banco Mundial)

Há passos que um QPC pode recomendar para ajudar um país na sua capacidade de recolher, analisar e divulgar dados. O QPC do Ruanda, por exemplo, observou que uma Unidade de Observatório Industrial tinha sido criada nesse país pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), mas, por exemplo e fá-lo em grande parte através do modelo de comércio de equilíbrio geral computável do Global Trade Analysis Project. O QPC para a Jamaica baseia-se fortemente numa análise da vantagem comparativa revelada do país em sectores e bens específicos, a fim de identificar áreas prioritárias para um maior desenvolvimento.

Caixa 10. Fontes de dados comerciais e pautais

A World Integrated Trade Solution (WITS) é um produto conjunto do Banco Mundial e da CNUCED, em consulta com outras organizações. Dá aos utilizadores o acesso a informação detalhada sobre comércio e tarifas.

O Mapa Comercial do Centro Internacional de Comércio fornece quadros, gráficos e mapas sobre o desempenho das exportações, procura internacional, mercados alternativos e mercados competitivos, bem como um directório de empresas importadoras e exportadoras. Os utilizadores dos países em desenvolvimento podem obter acesso total às ferramentas gratuitamente.

A OMC tem várias ferramentas disponíveis online para investigadores. O seu portal de estatísticas dá acesso aos seguintes recursos:

- O recurso de Análise Tarifária Online permite aos utilizadores acederem à Base de Dados Integrada da OMC e à base de dados de Programações Tarifárias Consolidadas, seleccionar mercados e produtos, compilar relatórios e descarregar dados.
- O Sistema de Informação sobre Acordos Comerciais Regionais e a Base de Dados sobre Acordos Comerciais Preferenciais fornecem informação detalhada sobre os vários acordos e programas através dos quais os países oferecem tratamento preferencial a parceiros específicos.
- O Portal de Inteligência Comercial Integrada (I-TIP) fornece informações práticas sobre uma vasta gama de questões que afectam produtos e sectores específicos.

Os dados comerciais dos principais países desenvolvidos são também úteis como fontes de dados-espelho sobre o comércio bilateral com esses países. Um exemplo é a DataWeb da Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos. A base de dados do Eurostat oferece relatórios pré-definidos sobre o comércio bilateral da União Europeia.

VII

CONCLUSÕES E LISTAS DE VERIFICAÇÃO



VII. CONCLUSÕES E LISTAS DE VERIFICAÇÃO

Uma análise da dúzia de QPC realizados até à data revela que embora existam alguns aspectos em que as circunstâncias e os desafios dos países em desenvolvimento são comparáveis, existe também uma grande diversidade nas suas experiências e perspectivas. Seria um erro tentar obter um conjunto único de recomendações de tamanho único e mesmo que se tentasse fazê-lo, não seria resolvido apenas através de uma revisão dos QPC existentes. A vasta gama de perspectivas sobre o papel do comércio no desenvolvimento nestas análises pode ser apreciada contrastando com as preparadas para a Argélia, a República Dominicana e o Panamá. Sugerem diferenças nas actuais dificuldades dos países sujeitos a estas análises e pontos de vista distintos sobre a forma como os países devem conceber as suas estratégias.

Considerar as diferentes abordagens tomadas em relação a essa questão mais fundamental, a composição sectorial da economia e a transição do sector primário para o sector secundário e terciário. Mesmo em alguns países onde os serviços já predominam, os QPC sugerem colectivamente que ainda há lugar para o sector agrícola e para o seu desenvolvimento futuro. O QPC para o Panamá argumentou que a incorporação de nova tecnologia é fundamental para aumentar a produção agrícola e a capacidade de exportação. “Isto deve ser acompanhado de esforços para formar e adaptar produtores e certificar processos de produção e processos sanitários em conformidade com as medidas internacionais”, de acordo com o QPC e “as redes de produtores agrícolas podem ser instrumentais para gerar escala, por exemplo, na partilha de recursos e capacidade de produção”. Do mesmo modo, a República Dominicana tem registado ultimamente um crescimento significativo nas suas exportações de bens primários, especialmente para produtos como bananas e outras frutas, legumes e cacau. Esta dependência dos produtos primários ajudou a República Dominicana a adaptar-se aos desafios decorrentes do desmantelamento do sistema de quotas têxteis no âmbito do Acordo sobre Têxteis e Vestuário da OMC.

Tal como não existe uma fórmula única para a evolução sectorial dos países em desenvolvimento, também não existe uma fórmula única para a forma como estes devem estruturar as suas políticas comerciais. As provas sugerem que os países mais bem-sucedidos chegam a muitos e profundos acordos comerciais, mas não decorre necessariamente que todo o seu sucesso possa ser rastreado até esses acordos, ou que todos os outros países em desenvolvimento devam imitar as suas estratégias. O QPC para o Panamá elogiou as decisões tomadas nos anos 90 de integrar o país no sistema comercial multilateral e depois de negociar uma rede de acordos bilaterais. A principal necessidade, segundo esta análise, era empreender iniciativas de negociação comercial para considerar oportunidades adicionais em diferentes mercados (*por exemplo*, na Ásia e nas Caraíbas) e tomar medidas para assegurar que o país aproveitasse plenamente as oportunidades criadas pela sua abertura. Mesmo assim, esse mesmo relatório constatou que as exportações panamenses aumentaram mais rapidamente para os parceiros que não eram membros do ACL do que para os parceiros do ACL. O QPC para a Argélia recomendou igualmente que a promoção das exportações se tornasse uma prioridade nacional, mas favoreceu uma abordagem mais cautelosa em relação aos compromissos internacionais e um papel mais importante para o Estado. Embora tenha apelado à conclusão da adesão do país à OMC, o QPC também sugeriu que um conselho governamental estabelecesse objectivos de exportação credíveis e quantificados, utilizando os incentivos que ainda são permitidos pelas regras da OMC (*por exemplo*, no que diz respeito à investigação e desenvolvimento, bancos especializados, subsídios de taxas de juro, benefícios fiscais). O relatório favoreceu políticas públicas de promoção de sectores e produtos de substituição de importações. Também defendeu a utilização de salvaguardas em nome de indústrias nascentes e o estabelecimento de um sistema especial de incentivos que se concentre na adição de valor e no cumprimento de normas. O QPC também apelou a que o sistema bancário reservasse um apoio especial para o sector da exportação, criando um banco especializado em exportação.

Em suma, as opiniões expressas nos QPC podem ser tão variadas como os próprios países em desenvolvimento. Os desafios que estes países enfrentam mostram as suas próprias características e esse facto deve reflectir-se na análise e recomendações de cada QPC. Embora este capítulo não tente, portanto, definir as melhores práticas no comércio e desenvolvimento em si mesmo, oferece, de facto, orientação sobre as melhores práticas que os países devem seguir na investigação e análise que conduzem ao decidir quais os caminhos certos para as mesmas.

VII. CONCLUSÕES E LISTAS DE VERIFICAÇÃO

Por estas mesmas razões, a investigação e escrita de um QPC é um processo complexo e matizado que não pode ser reduzido a uma simples receita. As circunstâncias de cada país são, até certo ponto, especiais e únicas noutros, pelo que o investigador deve adaptar-se a essas circunstâncias. Dito isto, existem algumas orientações finais que podem ser apresentadas aqui sob a forma de listas de verificação.

A lista de verificação 1 diz respeito às questões mais fundamentais que devem ser colocadas em relação a cada país sujeito ao exercício do QPC. Cada estudo deve começar por definir as características de um país que não podem ser alteradas, ou pelo menos não podem ser deslocadas rapidamente e assim definir os desafios e oportunidades que estão à disposição dos decisores políticos.

Lista de verificação 1. O básico

- ☐ Quais são as principais características permanentes do país em questão no que respeita ao seu tipo geográfico, localização e acesso ao mar? Se é um país sem litoral, o que está a ser feito para lidar com os custos adicionais de transporte? Se tem acesso imediato ao mar, o que está a ser feito para tirar partido desta oportunidade?
- ☐ É o país formalmente designado como um PMA, ou como qualquer outro tipo especial de economia (por exemplo, país em desenvolvimento sem litoral, pequeno Estado insular em desenvolvimento, país em desenvolvimento de importação líquida de alimentos, etc.)?
- ☐ Que tipos de dotações de recursos tem o país? Como é que estes recursos afectaram as decisões sobre os tipos de bens e serviços que o país irá produzir, exportar e importar? Como é que estes recursos afectaram as decisões sobre os tipos de acordos comerciais que o país irá negociar?
- ☐ Como se distribui a actividade económica entre os sectores primário, secundário e terciário?
- ☐ Que sectores estão a contratar, e quais estão a expandir-se, em dimensão relativa?
- ☐ Qual é a dependência do comércio do país, tanto no que diz respeito às importações como às exportações?
- ☐ Qual é a língua nativa do país, e que implicações poderá isso ter para a sua participação em actividades de serviços linguísticos intensivos (por exemplo, centros de atendimento telefónico)?

Lista de verificação 2. Evolução da política comercial e de desenvolvimento de um país

- ☐ O país tem uma estratégia comercial formal? Se não, as declarações de funcionários governamentais e outros documentos governamentais, e as acções tomadas (por exemplo, o seu padrão de negociações comerciais) constituem uma estratégia comercial informal?
- ☐ Existe um princípio subjacente às decisões de política comercial do país? Em que medida visa a promoção das exportações, a substituição das importações, ou ambas? Poderá antes ser caracterizado principalmente como proteccionista ou como laissez faire na sua orientação?
- ☐ Quando e em que circunstâncias foi desenvolvida a actual orientação para a política comercial? Isto representou uma transição de alguma outra estratégia e, em caso afirmativo, quais são as diferenças entre a estratégia actual e a estratégia passada?
- ☐ Que questões ou acontecimentos precipitaram essa mudança? Houve alguma mudança na estratégia comercial do país relacionada com uma mudança maior na sua estratégia global de desenvolvimento, e/ou com mudanças importantes no sistema político ou na liderança do país?
- ☐ Como é que a estratégia comercial do país se relaciona com a sua orientação global na formulação de políticas económicas?
- ☐ Quais são os principais interesses ofensivos e defensivos do país nas negociações comerciais, e é um conjunto de interesses dominante sobre o outro?
- ☐ Que lugar têm as negociações comerciais na política comercial do país? Envolve-se activamente em negociações a nível regional, multilateral ou ambos? Um nível ou o outro predomina na sua política?

VII. CONCLUSÕES E LISTAS DE VERIFICAÇÃO

Os instrumentos mais precisos da política comercial constituem a base da lista de verificação 3. É importante que os investigadores desenvolvam informação não só sobre quaisquer leis e políticas que possam estar em vigor, mas também sobre a capacidade real das instituições do país para levar a cabo estas responsabilidades. Na medida em que possam ser identificadas limitações de capacidade, os investigadores devem determinar se as deficiências podem ser melhor resolvidas através de medidas restritas, tais como a disponibilização da formação e dos recursos de que uma instituição necessita, ou se seria preferível substituir os instrumentos políticos existentes por algum conjunto alternativo de políticas e instrumentos.

O mesmo se aplica em relação às disposições institucionais que são objecto das três últimas listas de verificação 4-6, que se encontram aqui separadas por razões de clareza. Uma das principais tarefas em qualquer QPC é determinar não só se as instituições individuais do Governo e o sector privado dispõem dos instrumentos de que individualmente necessitam para cumprir os seus mandatos, mas também se se envolvem colectivamente nos tipos de consultas que são necessárias para trocar informações e coordenar eficazmente. Seria de facto um país muito raro um país que não pudesse melhorar as consultas que são conduzidas tanto dentro do Governo como entre os sectores público e privado e um QPC deve recomendar as medidas necessárias e prudentes para melhorar essas práticas.

Lista de verificação 3. Instrumentos de política comercial de um país

- ☐ Qual é o perfil pautal do país? Qual é a tarifa média e a distribuição das tarifas? A escalada tarifária é significativa?
- ☐ Em que medida são utilizados outros instrumentos de protecção, tais como as leis de combate ao comércio e as medidas não pautais, para regular ou restringir as importações?
- ☐ Que outros objectivos da política pública poderiam modificar a sua abordagem à utilização de medidas não pautais?
- ☐ Que outros instrumentos poderá o país utilizar, tais como subsídios, na prossecução dos seus objectivos?
- ☐ Independentemente da sua orientação na política comercial, existem áreas em que o país é especialmente sensível? Existem sectores específicos (bens ou serviços) em que não está disposto a assumir compromissos de acesso ao mercado, ou outras políticas em que insiste em manter o seu espaço político? Que outros tipos de objectivos políticos explicam estas excepções (por exemplo, preocupações de segurança e protecção de indústrias ineficientes mas politicamente influentes)?
- ☐ Qual é a prioridade do país na obtenção e manutenção de um acesso preferencial aos mercados dos países desenvolvidos?
- ☐ Em que medida e de que forma o país utilizou a política comercial como meio de apoio ou de bloqueio das reformas económicas internas já adoptadas ou que estão a ser consideradas?
- ☐ O país empreendeu uma política de melhoria das infra-estruturas relacionadas com o comércio, e tomou outras iniciativas para facilitar o comércio?
- ☐ O país é membro da OMC? Em caso afirmativo, quando aderiu ao sistema multilateral e sob que termos?
- ☐ Em que medida o país é activo na OMC? Que tipo de missão tem em Genebra, e que papel desempenham os blocos e coligações na sua representação?
- ☐ O país está envolvido em disputas comerciais na OMC ou em qualquer outra instituição?
- ☐ O país é membro de blocos regionais ou de coligações específicas de questões na OMC? Em caso afirmativo, essas coligações são ofensivas, defensivas ou ambas? Em que medida é que o país depende dos blocos e coligações para representar os seus interesses, e em que medida actua de forma independente?
- ☐ Se o país é membro de ACRs, tais acordos são regionais ou extraregionais? O seu principal ACR está organizado segundo as linhas do regionalismo aberto ou do regionalismo fechado?
- ☐ Que tipo de compromissos de serviços assumiu o país na OMC e nos seus ACR?
- ☐ O país dispõe de leis antidumping e outras leis de controlo comercial? Tem capacidade técnica para utilizar estas leis, e impõe alguma ordem ao abrigo destas leis?

Finalmente, a lista de verificação 7 oferece uma lista ilustrativa das instituições que devem ser entrevistadas na condução de um QPC. Trata-se de uma lista propositadamente limitada, porque é de natureza genérica; o conteúdo exacto dependerá da estrutura real das instituições públicas e privadas em qualquer país, bem como da presença de membros nacionais e internacionais da comunidade doadora. O conteúdo específico da lista terá obviamente de ser adaptado a essas circunstâncias, sempre com um preconceito de inclusão.

Lista de verificação 4. Organização e consultas entre as instituições de elaboração de políticas

- ☐ Se a política comercial está sob a tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros, foi criado um departamento distinto ou outra unidade para tratar desta pasta?
- ☐ Qual é o historial típico do pessoal? São feitos esforços para recrutar funcionários com diferentes áreas de especialização?
- ☐ Se há diferentes especialistas no ministério a trabalhar na área comercial, tais como advogados e economistas, os mesmos são encorajados a trabalhar em colaboração em equipas interdisciplinares?
- ☐ O ministério procura identificar lacunas nas suas competências? Tem uma estratégia implementada para preencher estas lacunas através de formação e outros esforços de desenvolvimento de capacidades?
- ☐ Se o país é residente, qual é o tipo e a dimensão da sua missão na OMC? O número de funcionários é adequado? Beneficiariam de formação adicional?
- ☐ O país tem uma missão permanente na sede da OMC em Genebra?
- ☐ São tomadas disposições para adquirir informações sobre qualquer parceiro de negociação em que o país não disponha de representação diplomática?
- ☐ Se o país é membro não residente da OMC, faz pleno uso das informações e outros recursos fornecidos por instituições regionais, organizações internacionais e organizações não governamentais?
- ☐ Se o país não é residente, são tomadas disposições para que os representantes da missão acreditada (em Bruxelas, Londres, etc.) ou da capital nacional façam visitas regulares a Genebra?
- ☐ Em quantas negociações bilaterais, regionais e multilaterais o país está envolvido ao mesmo tempo? O pessoal do Ministério do Comércio tem um orçamento de viagens adequado para assegurar a sua participação? Os meios alternativos são mais rentáveis e tecnicamente viáveis, tais como a participação através de videoconferência?
- ☐ O país tem representação diplomática nos países com os quais está a negociar? As suas missões nestes países fornecem informações económicas e políticas úteis?
- ☐ Existem mecanismos de consultas regulares entre o Ministério do Comércio e outras agências governamentais? Em caso afirmativo, estão a ser plenamente utilizados?
- ☐ Se o país tem um sistema de governo federal, existe um mecanismo para coordenar a acção entre as unidades de governo nacionais e subnacionais?

Lista de verificação 5. Capacidade das instituições que elaboram as políticas comerciais

- ☐ O país em questão dispõe de uma estratégia comercial formal que identifica os objectivos e os meios para os obter?
- ☐ O país identificou claramente as áreas em que tem interesses ofensivos e defensivos?
- ☐ O pessoal do Ministério do Comércio tem formação adequada em técnicas analíticas? Por exemplo, têm os dados e as técnicas necessárias para compreender o impacto dos cortes nas fórmulas sobre as tarifas vinculadas e aplicadas no país?
- ☐ Existem organismos de investigação no país, públicos ou privados, que forneçam informações e análises objectivas?
- ☐ Que tipo de dados comerciais é que os analistas do país utilizam? Utilizam eficazmente os dados fornecidos por organizações internacionais (por exemplo, WITS) e pelos seus parceiros comerciais?
- ☐ Até que ponto são os dados comerciais nacionais de fácil utilização? Estes números são oportunos, e permitem aos utilizadores distinguir-se de acordo com os tipos ou produtos, parceiros, etc.? Estão os dados associados aos dados tarifários relevantes?
- ☐ Estão disponíveis dados sobre o comércio nacional de serviços?

Lista de verificação 6. A representação de um país no estrangeiro

- ☐ O Ministério do Comércio consulta regularmente os pontos de inquérito SPS e TBT? Que esforços são feitos para assegurar que as notificações sobre estes e outros tópicos sejam feitas de forma completa e atempada?
- ☐ O ministério analisa regularmente fontes como o Global Trade Alert para determinar se os seus parceiros comerciais estão a erguer novas barreiras, ou se se acredita que alguma das suas próprias acções viola o espírito ou os termos dos seus acordos comerciais?
- ☐ O país foi requerente ou um demandado em algum caso de resolução de litígios da OMC?
- ☐ O país participou como terceiro em alguma disputa como meio de melhorar a sua compreensão do processo?
- ☐ O país é membro da ACWL?
- ☐ O país aderiu a alguma coligação de questões específicas na OMC, ou os seus esforços estão concentrados em blocos?

Lista de verificação 7. Instituições a entrevistar

Agências governamentais

Agricultura
Administração alfandegária
Economia
Negócios Estrangeiros
Investimento estrangeiro
Direitos de propriedade intelectual
Telecomunicações e serviços postais
Comércio
Transportes

Sociedade civil

Câmara de Comércio
Confederações sindicais
Associação dos Exportadores
Associação dos Despachantes Aduaneiros
Associação de Fabricantes
Comunidade de doadores

Coordenador doador

Agência das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Banco Mundial
Fundo Monetário Internacional
Funcionários do comércio e desenvolvimento nas embaixadas dos países desenvolvidos

NOTAS

- ¹ Frances Stewart e Ejaz Ghani, “Trade Strategies for Development” *Economic and Political Weekly* Vol. 21 No. 34 (1986), página 1501.
- ² Para efeitos desta análise, os principais exportadores de petróleo são a Argélia, Angola, Bahrain, Equador, Irão, Iraque, Kuwait, Líbia, Nigéria, Omã, Qatar, Arábia Saudita, Trinidad e Tobago, Emirados Árabes Unidos e a República Bolivariana da Venezuela.
- ³ Gordon McCord e Jeffrey Sachs, “Development, Structure, and Transformation: Some Evidence on Comparative Economic Growth” (2013), https://www.nber.org/system/files/working_papers/w19512/w19512.pdf.
- ⁴ Cálculos do autor, baseados em dados do Banco Mundial para o PIB per capita em <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>. O autor classificou os países de acordo com o grupo linguístico baseado tanto nas línguas oficiais como na predominância do inglês ou outras línguas europeias em alguns países onde essas línguas não são oficiais.
- ⁵ Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective* (Londres: Anthem Press, 2002), página 140.
- ⁶ O Índice de Liberdade Económica baseia-se em medidas do Estado de direito (direitos de propriedade e liberdade contra a corrupção), governo limitado (liberdade fiscal e despesas governamentais), eficiência regulamentar (liberdade empresarial, liberdade laboral e liberdade monetária) e mercados abertos (liberdade comercial, liberdade de investimento e liberdade financeira). Para mais pormenores, ver <http://www.heritage.org/index/about>.
- ⁷ O significado deste ponto é explorado em maior profundidade na Parte IV.
- ⁸ Nos Estados Unidos da América, por exemplo, o Sistema de Preferências Generalizadas prevê um processo de revisão anual através do qual os países ou outras partes interessadas podem procurar ajustes na cobertura de produtos do programa.
- ⁹ Voltamos a este ponto na Parte VI, discutindo fontes e procedimentos para tais análises.
- ¹⁰ Cálculos do autor, baseados em dados do Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional (<http://www.transparency.org/cpi2015>) e PIB per capita (dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>).
- ¹¹ Cálculos dos autores baseados em dados da OMC em http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_MeasuresByRepMem.xls.
- ¹² CBRE Global Research and Consulting, *Prime Office Occupancy Costs* (Junho, 2016), em <http://researchgateway.cbre.com/Layouts/GKCSearch/DownloadPublicUrl.ashx>
- ¹³ Dados sobre o custo de vida de <http://www.expatis.com/cost-of-living/index>, acedidos a 28 de Julho de 2016.
- ¹⁴ Para mais detalhes ver Craig VanGrasstek, “The Trade Strategies of Developing Countries: A Framework for Analysis and Preliminary Evidence” (2015).
- ¹⁵ Cálculos do autor baseados em dados da OMC e do Banco Mundial
- ¹⁶ Requisitos de Notificação ao abrigo do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias: Antecedentes. Nota do Secretariado” documento G/SCM/W/546/Rev.7 da OMC (31 de Março de 2016), página 3
- ¹⁷ Calculado a partir de dados publicados em <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>.